

MINISTERIO
Enseñansa y Deporte

Gobierno di Aruba
L.G Smith Blvd. 76
Oranjestad, Aruba
Tel. (297) 528 4900

Minister di Enseñansa y Deporte Endy Croes

Adhunto nos ta publica awe e rapport final Doorlichting van het Arubaanse Onderwijsbestel

Inspeccion di Enseñansa di Aruba y Hulanda a haci un estudio riba e calidad di enseñansa na Aruba desde e luna di februari di aña 2021 y a publica un rapport preliminar, asina yama Doorlichting van het Arubaanse Onderwijsbestel; Tussenrapportage: van plan naar aanpak. E Tussenraportage aki a wordo publica oficialmente den e luna di februari di aña 2022.

Despues di e publicacion aki inspeccion di Aruba y Hulanda a sigui elabora riba diferente recomendacion (aanbeveling) den e rapport. A duna sugerencia mas concreto con pa trece cambionan importante den e sistema di enseñansa y a mustra riba diferente condicion necesario pa brinda miho calidad den enseñansa di Aruba. Esakinan a wordo anota den e rapport final.

Den e luna di october di aña 2022 a ricibi e rapport final aki. "Doorlichting van het Onderwijsbestel". Eindrapportage : Van Plan Naar Aanpak. Den e luna di november 2022 Minister di Enseñansa a manda algun comentario riba e rapport final, y a duna su punto di bista (zienwijze) riba e rapport, a señala cierto punto incorecto y alabes a gradici e inspectornan pa nan tremendo trabou. Inspeccion di Aruba y Hulanda a haci e ultimo cambionan den e rapport y dia 19 di januari 2023 Minister a ricibi un rapport final corigi.

Den e rapport final aki ainda a topa cu algun eror minimo y dia 30 di januari 2023 a manda via e-mail algun remarke ainda pa Inspeccion di Enseñansa Aruba y Hulanda. E remarkenan aki no a wordo corigi mas. A confirma esey den un e-mail dia 31 di januari 2023, pues e rapport di 19 di januari 2023 a keda e version final.

Riba e rapport final aki e fecha di october 2022 ta aparece, cu ta e fecha cu a entrega e rapport oficialmente.

Adhunto ta publica e rapport final di Doorlichting van het Arubaanse Onderwijsbestel; October 2022 Eindrapportage. Esaki ta e rapport cu e ultimo correccionnan cu a wordo entrega na Minister di Enseñansa y Deporte 19 di Januari 2023.

E rapport aki ta duna un bon bista riba e estado di nos enseñansa y por constata cu den nos maneho diferente di e sugerencianan presenta den e rapport ya caba tin mi atencion y ta aplicando nan hunto cu tur stakeholder den enseñansa.

Ta mi deseo pa nos sigui traha hunto riba diferente di e sugerencianan treci den e rapport, semper na bienestar di nos enseñansa. Masha danki na tur esnan cu di un of otro manera a aporta na e realisacion di e rapport aki.



Dienst Inspectie
van het Onderwijs



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

DOORLICHTING VAN HET ARUBAANSE ONDERWIJSBESTEL

EINDRAPPORTAGE: VAN PLAN NAAR AANPAK

oktober 2022


Dienst Inspectie
van het Onderwijs


Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

INHOUD


Dienst Inspectie
van het Onderwijs


Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap





Samenvatting: Van Plan naar Aanpak

Het Landspakket Aruba beschrijft een samenhang aan maatregelen voor de korte termijn en structurele hervormingen voor de langere termijn die noodzakelijk zijn om Aruba financieel, economisch en bestuurlijk weerbaar te maken. Voor veel van de in het Landspakket genoemde hervormingen geldt dat eerst de actuele situatie in beeld wordt gebracht om de gewenste aanpak goed scherp te krijgen.

Ook voor het thema 'onderwijs en zorg' is in het Landspakket afgesproken eerst een doorlichting van het gehele onderwijsstelsel uit te voeren om op basis hiervan aanbevelingen te doen ter verbetering van de basiskwaliteit van onderwijs, de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, en de doorstroom tussen stelsels van het onderwijs.

Op basis van de afspraken in het Landspakket zijn in april 2021 de Arubaanse en Nederlandse inspecties (hierna: 'de werkgroep') gestart met de doorlichting van het Arubaans onderwijs. Hiervoor zijn drie centrale onderzoeksvragen geformuleerd die betrekking hebben op de kernfuncties van het onderwijs: kwalificatie, socialisatie en allocatie, de condities om deze kernfuncties mogelijk te maken en de sturing op deze kernfuncties. Om hier een beeld van te vormen hebben de inspecties deskresearch verricht, gesprekken (op locatie) gevoerd met stakeholders en beleidsmakers, scholen bezocht waar met directie, leraren en leerlingen werd gesproken en lessen geobserveerd. Het tussenrapport *Doorlichting van het Arubaanse Onderwijsbestel – Tussenrapport: Van Plan naar Aanpak*[1] werd in november 2021 afgerond en begin februari 2022 openbaar gesteld voor het brede publiek. Het huidige rapport betreft het eindrapport. Hierin hebben we de schriftelijke feedback op het tussenrapport verwerkt en beschrijven we de opbrengsten van thematische ronde tafel gesprekken met stakeholders ter plaatse in een verdere operationalisatie van een aantal kernaanbevelingen (zie deel III).

De primaire taken van de werkgroep in de huidige doorlichting betreffen het doen van onderzoek en probleemanalyse, het formuleren van aanbevelingen, en het initiëren van ontwerpen voor de uitvoering van de aanbevelingen. De feitelijke uitvoering ligt echter buiten de verantwoordelijkheid van de werkgroep.

De Arubaanse en Nederlandse onderwijsinspecties hebben bij de totstandkoming van dit rapport intensief samengewerkt. We borduren daarbij voort op een traditie van de gezamenlijke inspecties van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Nederland. Al meerdere jaren delen we kennis en inzichten en proberen elkaar zo te helpen, een belangrijk onderdeel van de kwaliteitscultuur die we met elkaar nastreven. Ook na het uitbrengen van dit eindrapport zal dit een belangrijke steun zijn bij het toezicht van de Arubaanse inspectie op de noodzakelijke onderwijs- en systeemverbeteringen.

De drie krachten van het Arubaans onderwijssysteem
Vanaf 1986 zijn er meerdere initiatieven geweest om het Arubaanse onderwijssysteem te verbeteren, bijvoorbeeld op het gebied van instructietaal en de brugperiode in het voortgezet onderwijs. Er is een veelheid aan reflecties en rapporten met adviezen om het onderwijssysteem te verbeteren beschikbaar. Deze rapporten zijn uitvoerig en bevatten veel aanknopingspunten voor verbetering.

De leraren vormen een andere kracht van het Arubaanse onderwijssysteem. Wij hebben veel leraren gesproken die – ondanks soms gebrekkige basisvoorzieningen – zich inspannen om de leerlingen goed onderwijs te geven en in bijna alle gevallen de wens hebben om zich verder te ontwikkelen en aanvullende scholing te volgen.

Ook de kleinschaligheid van het eiland kan onder de juiste voorwaarden een kracht zijn en leiden tot een flexibel onderwijssysteem waarin leerlingen met een goede overdracht tussen de onderwijstypen bewegen.

Uitdagingen en aanbevelingen op het gebied van kengetallen, onderwijs en het systeem
Tegelijkertijd zijn er veel uitdagingen, te beginnen met het ontbreken van adequate informatie om te sturen op (verbeteringen in) het onderwijs, om prioriteiten te stellen. Als goede kengetallen en betrouwbare tijdreeksen over het presteren van het onderwijs ontbreken, is al snel sprake van 'sturen in de mist' en komen beoordeling en monitoring van noodzakelijke verbeteringen in het gedrang. Ten tweede ontbreken basisvoorzieningen in belangrijke mate in de vorm van adequate financiering, toegeruste schoolgebouwen, voldoende beschikbaar personeel, en een infrastructuur om leerlingen met extra ondersteuning het onderwijs te bieden dat aansluit bij hun onderwijsbehoeften. Ook ontbreekt het op het niveau van de scholen in veel gevallen aan een functionerend systeem van kwaliteitszorg waarmee de schoolleiding zicht heeft op de kwaliteit van het onderwijsleerproces en op basis hiervan verbetermaatregelen doorvoert. Van een gedeelde onderwijskundige visie is lang niet altijd sprake.

Een volgende uitdaging is dat een doorgaande lijn in het onderwijs slechts in enkele gevallen aanwezig is. De kinderopvang heeft geen (wettelijke) taak om leerlingen op het kleuteronderwijs voor te bereiden, scholen hebben onderling beperkt overleg over hoe de instroomeisen van de ene school of sector overeenkomen met de uitstroomcriteria van de andere school of sector. Deze mismatch wordt versterkt door een andere grote uitdaging, het ontbreken van een eenduidige keuze in het taalbeleid en het consequent doorvoeren daarvan. De aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt is problematisch; de werkgevers in Aruba ervaren dat leerlingen veelal onvoldoende toegerust de arbeidsmarkt instromen. Ook het hoger onderwijs in Aruba en Nederland ervaart dat de studenten vaak onvoldoende voorbereid zijn, bijvoorbeeld op het vlak van zelfstandigheid en vaardigheden die nodig zijn om een opleiding in het hoger onderwijs succesvol af te ronden.

Ook hebben wij structurele omissies vastgesteld in het systeem waarbinnen het onderwijs functioneert. Adequate regelgeving op basis waarvan scholen het onderwijs inrichten en de inspectie toezicht kan houden, ontbreekt in belangrijke mate. De governance van het onderwijs is niet op orde.

Onze aanbevelingen, uitgebreid beschreven in deel II van dit rapport, hebben betrekking op verbeteringen op de bovengenoemde vlakken: betere en betrouwbare kengetallen, de verbetering van het onderwijs en versterking van het systeem waarbinnen het onderwijs functioneert.

Zorg voor betrouwbare kengetallen

1. Organiseer een betrouwbaar en duurzaam registratiesysteem voor kengetallen.

Verbeter het onderwijs

2. Maak een eenduidige en consequente keuze in het taalbeleid.
3. Borg de basisvoorwaarden voor goed onderwijs en een veilig schoolklimaat. Dit betreft een breed palet aan voorwaarden waaronder onderhoud aan gebouwen, (actueel) lesmateriaal, voldoende gekwalificeerd personeel en passende zorg voor leerlingen die dat nodig hebben.
4. Verbeter het onderwijsleerproces door leraren en docenten beter te faciliteren en te begeleiden.
5. Bereid leerlingen beter voor op het tertiair onderwijs:
   - Integreer elementen uit het *Academic Foundation Year* van de Universiteit van Aruba in het voortgezet onderwijs.
   - Ontwikkel een actief alumni-beleid, zorg dat ervaringen en tips van studenten gedeeld worden in het voorgaande onderwijs; onder meer het Arubahuis kan hierin een belangrijke rol spelen.
6. Zorg voor een betere aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt:
   - Verbeter het zicht op (ontwikkelingen in) de arbeidsmarkt en de match met het onderwijsaanbod.
   - Geef het beroepsonderwijs vorm volgens de herziene kwalificatiestructuur (hks) en vergroot het aantal stageplekken.
   - Stel een systematiek vast waarin bedrijven worden erkend als leerbedrijf volgens heldere criteria en waarbij beroepspraktijkbegeleiders worden opgeleid en gecertificeerd.
   - Organiseer voor elke branche een permanent overleg tussen vertegenwoordigers uit het beroepenveld en de instellingen voor het beroepsonderwijs.
7. Maak de voorschoolse opvang breed toegankelijk en onderdeel van de doorlopende leerlijn.
8. Verbeter de doorstroom tussen onderwijssoorten:
   - Trek toelatingseisen en eindkwalificaties gelijk.
   - Beperk *dead-end tracks.*
   - Verzorg een warme overdracht van iedere leerling.

Versterk het onderwijssysteem

9. Ontwikkel een volwassen governance-structuur:
   - Geef schoolbesturen voldoende zeggenschap en zorg dat schoolbesturen in control zijn.
   - Organiseer een structuur waarin raden van toezicht schoolbesturen steunen en waar nodig corrigeren.
   - Geef medezeggenschap een volwaardige positie.
10. Organiseer een efficiënt en transparant begrotingssysteem.
11. Zorg voor adequate wetgeving voor elke onderwijssector en voor de Inspectie van het Onderwijs; kijk daarbij voor het hoger onderwijs ook naar integratie van (de wettelijke regimes voor) IPA en UA.
12. Versterk het toezicht op de financiële verantwoording.
13. Analyseer inefficiënties in het onderwijssysteem, en laat besparingen die hier mogelijk uit voortvloeien ten goede komen aan de noodzakelijke verbeteringen van het Arubaanse onderwijs.

Een aantal van deze aanbevelingen is niet nieuw en heeft in eerdere rapporten ook aandacht gekregen. Zo adresseert het *Plan Educacion Nacional 2030*[2] (PEN) enkele van de hier genoemde thema's en bevat 'Rapport & Aanbevelingen ten behoeve van de vertaalslag van het Onderwijsbeleid naar Meetbare Indicatoren[3]' een aanzet om een deel van de aanbevelingen te operationaliseren en implementeren. Een samenhangende aanpak met duidelijke regie, waarin duidelijk is wie (eind)verantwoordelijk is, wie betrokken is bij de implementatie van verbeteringen, welke tussen- en eindresultaten moeten wanneer bereikt worden, welke criteria hierbij worden gehanteerd en wat de financiële implicaties zijn is steeds niet of zeer onvolledig aanwezig. Daarom wilde de werkgroep in deze doorlichting een stap verder gaan dan gebruikelijk in eerdere exercities. Wellicht belangrijker dan de 'wat'-vraag (de 13 hiervoor aangegeven punten) is de vraag 'hoe' deze verbeteringen kunnen worden gerealiseerd in de specifieke Arubaanse context. Deel III van dit rapport geeft een eerste inkleuring van deze 'hoe'-vraag voor een selectie van bovengenoemde aanbevelingen. Dit betekent niet dat de werkgroep de aanbevelingen die in dit deel onbesproken blijven minder urgent van aard acht. De werkgroep ziet de huidige selectie als kernaanbevelingen, die Aruba bovendien als *case study* ter hand kan nemen bij de uitwerking van het totaal aan aanbevelingen in dit rapport.

Aanbeveling Kengetallen
Voor het ontwikkelen van een registratiesysteem voor betrouwbare kengetallen (aanbeveling 1) richtten we een werkverband in van de Directie Onderwijs en de Arubaanse inspectie van het onderwijs. Vanuit de gezamenlijke inspecties ondersteunt de Nederlandse inspectie hierbij. In deel III presenteren we de opbrengst van een gezamenlijk verkenning van de vorderingen, aangevuld met doelresultaten, bijbehorende streeftermijnen en verantwoordelijken.

Aanbeveling Taalbeleid
In onze tweede aanbeveling pleiten we voor een eenduidige en consequente keuze in het taalbeleid. De huidige situatie is op dit punt zorgelijk. Er bestaat een lappendeken van arrangementen variërend van strikt Nederlands als instructietaal via scholen die, afhankelijk van de leerkracht, een mix van Nederlands en Papiamento hanteren, tot scholen die in het SAM (*Scol Arubano Multilingual*) project betrokken zijn. Doorstroom en het benutten van de talenten van de Arubaanse leerlingen hebben zwaar te lijden onder deze onoverzichtelijke situatie. Inmiddels is beleid in gang gezet om SAM op alle scholen voor primair onderwijs van Aruba te implementeren, met Papiamento óf Nederlands als instructietaal afhankelijk van de leerlingenpopulatie op de betreffende school. Ook wordt ingezet op scholing van docenten in het voortgezet onderwijs. Zij leren hoe ze instructie in het Nederlands kunnen geven aan leerlingen voor wie Nederlands niet de moedertaal is.

In het tussenrapport beval de werkgroep aan dat de minister op het punt van de 'taallappendeken' allereerst een expliciete keuze maakt. Hiertoe is inmiddels de coördinatiegroep taalbeleid aangesteld. Zij coördineren het proces naar het vastleggen van een integraal taalbeleid in het onderwijs en zullen in december 2022 een advies hierover uitbrengen. Dit advies zal ingaan op het al dan niet voortzetten of bijsturen van het huidige taalbeleid. In deel III wordt de opdracht van de coördinatiegroep verder beschreven en geven we de kansen en uitdagingen bij de werkwijze van de coördinatiegroep aan.

Aanbevelingen Onderwijs en Systeem
Op twee kernpunten zijn de aanbevelingen gericht op het verbeteren van het

onderwijs en het versterken van het onderwijssysteem verder geoperationaliseerd. Ten eerste hebben we ter bevordering van de aansluiting onderwijs op de arbeidsmarkt concrete afspraken gemaakt, zoals het verzamelen van data over de Arubaanse arbeidsmarktbehoefte en de verdere inrichting en verantwoordelijkheden van het *Plataforma Educacion y Labor* (PEL).

Voor een verdere concretisering van de systeemaanbevelingen hebben we een implementatieagenda uitgewerkt voor drie onderwerpen: bekostiging, governance, en wetgeving. Hierbij zijn voor de verdere uitwerking onder andere plannen opgenomen met betrekking tot de bekostigingssystematiek, toezicht op de verantwoording, de inrichting van de Dienst Publieke Scholen, en het actualiseren van de onderwijswetgeving (de Landsverordeningen). In deel III wordt de huidige stand van zaken per onderwerp weergegeven, aangevuld met doelen, streeftermijnen en randvoorwaarden.

Fasering en haalbaarheid van aanbevelingen
De aanbevelingen zijn verschillend van aard en vragen zoals hiervoor aangegeven deels om vertaling naar aanpak en fasering in implementatieagenda's.
Tegelijk zijn er (onderdelen van de) aanbevelingen die relatief snel doorgevoerd kunnen worden en zo bijdragen aan verlichting van de druk op het onderwijssysteem. Twee voorbeelden van aanbevelingen die met een compact plan van aanpak en gerichte financiering op korte termijn zijn te realiseren:

1. Ondersteuning van leraren bijvoorbeeld door het aanstellen van (extra) interne begeleiders en *remedial teachers* (onderdeel van aanbeveling 3).
2. Brede toegankelijkheid van de voorschoolse opvang als onderdeel van de doorlopende leerlijn (onderdeel van aanbeveling 7).

Een belangrijk aandachtspunt bij de verdere uitwerking van aanbevelingen vormt de beschikbare menskracht om deze te realiseren. Aanbevelingen in de sfeer van voldoende gekwalificeerd personeel, benodigde deskundigheden voor goed bestuur en toezicht, specialismen als het gaat om modernisering van wetgeving; voor al deze verbeteringen is het aanbod van beschikbare menskracht beperkt.

Naast fasering is het daarom goed om mogelijkheden voor samenwerking en expertisedeling in de regio en tussen de landen van het koninkrijk te verkennen. *Kibrahacha*, het partnerschap samen opleiden Caribisch gebied, is een voorbeeld van een dergelijke samenwerking. Ook *twinning* tussen instellingen in de regio en binnen het koninkrijk kan goede resultaten opleveren. De werkgroep heeft hiervan voorbeelden gezien in haar onderzoek.

Financiële consequenties van aanbevelingen
Financiële consequenties van aanbevelingen zijn hier nog niet gepreciseerd. Toch valt er over de financiële dekking van de in dit rapport voorgestelde maatregelen al het volgende te zeggen.

Allereerst kost niet elke verbetering geld. Wat dat betreft is de governance aanbeveling om tot een professionele organisatiestructuur te komen waarbij er sprake is van scheiding tussen bestuur en toezicht, met sterke besturen, goed intern toezicht en een volwassen medezeggenschap, cruciaal. Wanneer het bestuur bijvoorbeeld berust bij de minister en zijn ambtelijke organisatie, is de afstand naar de scholen te groot voor een optimale afweging over de inzet van beschikbare middelen. Denk aan beslissingen over (beperking van) de overhead bij scholen, de

noodzaak om in opleiding en begeleiding van docenten te investeren, het onderhoud van de gebouwen, et cetera. Daarbij hoort evenzeer dat verantwoording wordt afgelegd aan het intern toezicht en de medezeggenschap, waarbij zichtbaar wordt gemaakt hoe deze besluiten bijdragen aan goed onderwijs. Zo kan het geld veel doelmatiger worden besteed, een enorme stap vooruit voor het Arubaanse onderwijs.

Daarnaast is het belangrijk dat als - bijvoorbeeld vanuit de Landspakketten - geld beschikbaar komt, dit voor een deel ook naar noodzakelijke investeringen in het onderwijs vloeit. Een nauwkeurige onderbouwing in de implementatieagenda's is noodzakelijk, het geld 'zomaar' in het onderwijs pompen leidt onvoldoende tot gewenste resultaten.

Ten slotte is het van belang de meerjarige financiële effecten van de demografische ontwikkeling goed in kaart te brengen en te benutten. Enerzijds is dit besloten in aanbeveling 13 wat betreft het effect op aantallen scholen en benodigde vierkante meters. Anderzijds kan de bekostiging, die de resultante is van aantallen leerlingen (q) en het bedrag per leerling (p) in de meerjarenramingen stabiel worden gehouden. Een dalend aantal leerlingen resulteert dan in een hoger bedrag per leerling. Ook hier geldt weer: dit is alleen effectief als tegelijk de in dit rapport voorgestelde verbetermaatregelen worden gerealiseerd.





Deel I: Uitgangspunten van het onderzoek en een beschrijving van het Arubaanse onderwijssysteem

Navolgend zijn allereerst onze werkwijze en de reikwijdte van het onderzoek nader beschreven. Voorts gaan we in op een aantal kenmerken van het Arubaanse onderwijssysteem. Dit deel is daarmee beschrijvend van aard, en legt de basis voor de probleemanalyses en aanbevelingen in deel II en de voorstellen voor het vervolg in deel III van het rapport.

1 Uitgangspunten

1.1 Aanleiding

Onderhavig onderzoek vloeit voort uit de onderlinge regeling tussen Aruba en Nederland voor de uitvoering van het Landspakket Aruba, ondertekend op 13 november 2020. Het Landspakket bevat een achttal maatregelen, gericht op de volgende thema's: financieel beheer; kosten en effectiviteit van de publieke sector; belastingen; de financiële sector; de economie; zorg; onderwijs en het versterken van de rechtsstaat. Samen moeten deze maatregelen aanzetten tot een breed palet aan hervormingen en investeringen die bijdragen aan de weerbaarheid en veerkracht van economie en samenleving, om zo het welzijn van de Arubaanse bevolking te bevorderen. Het huidige onderzoek, in gezamenlijkheid uitgevoerd door de Arubaanse en Nederlandse inspecties van het onderwijs, behelst het thema onderwijs, waarvoor het Landspakket een drietal doelen formuleert:

- Het realiseren van een basiskwaliteit van onderwijs;
- Het realiseren van een goede aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt;
- Het realiseren van goede doorstroom tussen stelsels van onderwijs (al dan niet in Europees Nederland).

Het doel van de eerder gepubliceerde tussenrapportage[4] en de huidige eindrapportage is om te komen tot concrete aanbevelingen hoe Aruba deze doelen kan realiseren.

Rol inspecties

De Arubaanse en Nederlandse inspecties zien het als hun primaire taak te komen tot aanbevelingen. Naast het doen van onderzoek en probleemanalyse initieert de werkgroep ontwerpen voor de uitvoering van de aanbevelingen. Vele aanbevelingen voortvloeiend uit voorgaande onderzoeken strandden in de fase van implementatie, met beperkt resultaat tot gevolg. De werkgroep heeft daarom in dit eindrapport enkele aanbevelingen concreet uitgewerkt, o.a. in de vorm van implementatieagenda's met explicitering van rol- en taakverdeling. De feitelijk uitvoering ligt echter buiten de verantwoordelijkheid en rol van de werkgroep. Na publicatie van het eindrapport beperken de inspecties zich tot de gebruikelijke toezichtrol (Arubaanse inspectie) en waar nodig tot hulp en ondersteuning in de uitvoering (*compliance assistance* van de andere landen).

1.2 Theoretisch kader

Ten einde de kwaliteit van het Arubaanse onderwijs goed in beeld te krijgen en ter structurering van zowel desk research als de gesprekken met stakeholders, richtten we ons op de drie kernfuncties van het onderwijs, en de zogeheten voorwaarden (zie Figuur 1). Dit is een gangbare invalshoek[5] die in belangrijke mate correspondeert met het raamwerk zoals de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling hanteert in haar onderzoek naar de kwaliteit van onderwijssystemen.[6]

Figuur 1

Kernfuncties van het onderwijs



De eerste kernfunctie betreft **kwalificatie**: Het onderwijs brengt kennis, houdingen en vaardigheden bij die aansluiten bij de behoeften van de samenleving en de talenten van leerlingen. De tweede kernfunctie is **allocatie**, waaronder selectie en gelijke kansen: Leerlingen volgen een onderwijsloopbaan die past bij hun mogelijkheden en talenten én bij de arbeidsbehoeften van de samenleving. Als derde kernfunctie kennen we **socialisatie**: Het onderwijs draagt bij aan de verwerving van sociale en maatschappelijke competenties die nodig zijn om optimaal te kunnen deelnemen en bijdragen aan de samenleving. Tot slot onderscheiden we de **voorwaarden** voor realisatie van de kernfuncties: Onderwijs is zodanig toegerust en georganiseerd dat het voor continuïteit kan zorgen en bijdragen aan de drie kernfuncties.

1.3 Reikwijdte, onderzoeksstrategie en verantwoording

Het onderzoek behelst het volledige onderwijsstelsel, dat wil zeggen van voorschoolse opvang tot en met het hoger onderwijs. Naast bestuursleden, leerkrachten en andere vertegenwoordigers van scholen en instellingen, behoorden tot de geraadpleegde stakeholders ook beleidsmedewerkers, een expertisecentrum, vakbonden, werkgevers, en instanties voor bekostiging, leerplicht en statistisch onderzoek. Appendix C bevat een overzicht van gesprekspartners.

Voorafgaand aan de uitvoering van het onderzoek formuleerden we drie centrale onderzoeksvragen ter structurering van de dataverzameling – zowel desk research als de gesprekken op locatie.

- Centrale vraag 1: Hoe is het onderwijs in het land georganiseerd, in welke demografische context is dit ingebed en welke structurele en incidentele contextfactoren hebben invloed op de kwaliteit van de kernfuncties van het onderwijs en de conditionele voorzieningen?
- Centrale vraag 2: Hoe is de kwaliteit van en de kwaliteitszorg voor de kerntaken van het onderwijs – allocatie, kwalificatie, socialisatie – en hoe is de kwaliteit van de conditionele voorzieningen in het land?
- Centrale vraag 3: Heeft het land voldoende zicht op de kerntaken van het onderwijs en conditionele voorzieningen om doeltreffend te kunnen sturen op de door het land gestelde doelen, visies en ambities m.b.t. de kwaliteit van het onderwijs?

De centrale vragen zijn naar behoefte vertaald naar specifieke deelvragen per sector, onder andere gericht op factoren die bijdragen aan het realiseren van basiskwaliteit, een goede aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt en een goede doorstroom. In het vervolg van deel I, *Het Arubaanse onderwijssysteem*, beantwoorden we de eerste centrale onderzoeksvraag, op basis van desk research.

De beantwoording van de tweede en derde onderzoeksvraag hebben we in de vorm gegoten van formulering en onderbouwing van aanbevelingen, weergegeven in deel II: *Probleemanalyse en aanbevelingen*. Hiertoe verrichtten we zowel desk research (bestudering van beschikbare data en eerdere onderzoeksrapporten) als lokale gesprekken met stakeholders en observaties tijdens schoolbezoeken. Een belangrijk uitgangspunt hierbij was het maken van een situatiebeschrijving van het onderwijs op stelselniveau, met aandacht voor kansen, risico's, sterke en zwakke punten. Het beoordelen van de kwaliteit van individuele scholen of opleidingen of andere organisaties was expliciet niet aan de orde. Omdat de beschikbare onderwijsdata verjaard, incompleet en deels internationaal onvergelijkbaar was, baseerden we ons hoofdzakelijk op gesprekken met stakeholders en observaties tijdens schoolbezoeken. Dit gaf een globaal beeld van de onderwijskwaliteit en de staat van randvoorwaarden als huisvesting, meubilair, leermiddelen, ICT-faciliteiten en (scholing van) personeel. Bovenal gaf de opgehaalde informatie blijk van inefficiënties in verschillende onderdelen van het systeem waarbinnen het onderwijs functioneert: governance, bekostiging en wetgeving. De focus van onze aanbevelingen ligt daarom op het repareren van deze inefficiënties.

Verantwoording
Om een adequaat beeld te krijgen van het Arubaans onderwijssysteem bezochten en spraken wij een beredeneerde steekproef van scholen en besturen, en andere stakeholders (zie Appendix C). Waar mogelijk spraken we naast schooldirecties ook met leraren en leerlingen, en werden lessen geobserveerd. De bevindingen uit deze gesprekken toetsten we aan het stelselbeeld van de Arubaanse inspectie. Op deze manier is een stevige basis gecreëerd onder de beschrijvingen en analyses in dit rapport. Bevindingen die algemeen herkend worden en niet exclusief zijn voor de bezochte scholen of besturen, worden gedeeld in dit rapport. Om te komen tot de implementatieagenda's in deel III, voerden we ter plaatse thematische ronde tafel gesprekken met de belanghebbende stakeholders. Tot slot zijn onvolkomenheden in de tussenrapportage hersteld in de huidige eindrapportage.

2 Het Arubaanse onderwijssysteem

2.1 De structuur van het onderwijsstelsel

De ontstaansgeschiedenis van het onderwijs en bijbehorende onderwijswetgeving
In 1985 scheidde Aruba zich af van de Nederlandse Antillen. Aruba is per 1 januari 1986 een zelfstandig en autonoom land binnen het Koninkrijk der Nederlanden met een 'Status Aparte'. Sinds 1986 is ook aparte onderwijswetgeving vastgesteld in zogeheten Landsverordeningen. Per onderwijssector zijn Landsverordeningen opgesteld, die weer verder zijn opgesplitst in Ministeriële Regelingen en Landsbesluiten.

Ook na de autonomie is het onderwijs op Aruba, net als de periode ervoor, voor een groot deel gestoeld op het Nederlandse systeem. In 1968 werd in navolging van de Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO) in Nederland, ook op Aruba het zogenaamde mammoetsysteem ingevoerd. Deze wijziging van stelsel van voortgezet onderwijs heeft echter pas in 1979 een wettelijke grondslag gekregen in de Landsverordening Voortgezet Onderwijs. Sinds 1968 kent Aruba ook het beroepsonderwijs en algemeen voortgezet onderwijs met middelbaar algemeen voortgezet onderwijs (mavo), hoger algemeen voortgezet onderwijs (havo) en voortgezet wetenschappelijk onderwijs (vwo). Het beroepsonderwijs werd verdeeld in lager, middelbaar en hoger beroepsonderwijs. Het lager beroepsonderwijs was met het lager technisch onderwijs overigens al in 1950 van de grond gekomen. In de periode vóór de Arubaanse autonomie is in de jaren 70 van de twintigste eeuw de voorschoolse kinderopvang, kleuteronderwijs en onderwijs aan volwassenen van de grond gekomen.[7] In de jaren 80 werd het Papiamento naast het Nederlands geplaatst en werd onderwijs in beide talen gegeven.[8]

In het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden zijn de Koninkrijksaangelegenheden geregeld, waarbij ook zelfstandigheid in eigen aangelegenheden. Onderwijs behoort tot deze categorie. Op ministerieel niveau zijn tussen de landen van het Koninkrijk afspraken gemaakt over de erkenning van de diploma's van het algemeen voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs.

De structuur van de kinderopvang, het primair, secundair, (voortgezet) speciaal, tertiair onderwijs en het niet-bekostigd onderwijs
Op Aruba volgen anno 2021 zo'n 25.000 leerlingen en studenten onderwijs op meer dan 80 scholen of instellingen. Sommige besturen van instellingen bieden zowel primair als secundair onderwijs aan. Er wordt zowel openbaar als bijzonder (voornamelijk katholiek) onderwijs gegeven. Ook zijn er privéscholen.[9]

Tabel 1 geeft een indicatie om hoeveel leerlingen het per type onderwijs gaat. Deze data is afkomstig van de Arubaanse inspectie.[10]

Tabel 1. Onderwijstypen en leerlingaantallen peildatum 1 september[11]

type onderwijs	2016	2018	2019	2020
kleuteronderwijs	2660	2782	2746	2566
basisonderwijs	8836	8625	8422	8356
primair speciaal onderwijs	446	455	466	479
incorporatieonderwijs	109	196	240	131
voortgezet speciaal onderwijs	346	276	253	251
lager beroepsonderwijs (EPB)	1646	1640	1631	1707
mavo	3310	3411	3379	3285
havo/vwo	2155	2323	2615	2239
mbo (EPI)	1813	1698	1821	1845
hbo (IPA) initiële opleidingen	750	97	86	86
hbo (IPA) 2degraads opleidingen		174	112	115
hbo/wo (UA)		506	720	
volwassenenonderwijs	1480	380	313	323
niet-gesubsidieerd onderwijs	802			
totaal	24353	22563	22804	21252

Het onderwijs wordt grotendeels gefinancierd door de overheid. De verschillende organisaties belast met het Onderwijs op Aruba zijn:

- Minister van Onderwijs
- Dienst Inspectie van het Onderwijs en Bureau Leerplicht
- Directie Onderwijs (Department of Education Aruba - DEA). Hier houdt men zich onder meer bezig met curriculumontwikkeling, diplomering, examinering en onderzoek. Ook ontwikkelt en evalueert deze directie onderwijsbeleid op nationaal niveau.[12]
- Openbaar schoolbestuur: Dienst Publieke Scholen (DPS). De Minister van Onderwijs staat aan het hoofd van het openbaar schoolbestuur. Het bestuur kent in totaal 20 scholen.
- Gesubsidieerde bijzondere schoolbesturen:
  - Stichting EPB (SEPB): totaal 2 scholen
  - Stichting Katholiek Onderwijs Aruba (SKOA): totaal 46 scholen
  - Stichting Voortgezet Onderwijs Aruba (SVOA): totaal 1 school
  - Stichting Protestants Christelijk Onderwijs Aruba (SPCOA): totaal 5 scholen
  - Stichting Onderwijs van de Advent Zending Aruba (SOAZA): totaal 1 school
  - Stichting voor Verstandelijk Gehandicapten Aruba (SVGA): totaal 1 school
  - Stichting Volle Evangelie Onderwijs Aruba (SVEOA): totaal 1 school
  - Stichting Avondonderwijs Aruba (SAA): totaal 2 scholen
- Niet-gesubsidieerde schoolbesturen:
  - Stichting Onderwijs Combina (SOC): totaal 4 scholen. Het AVO-onderwijs valt overigens wel per 1 januari 2021 onder door de overheid bekostigd onderwijs.
  - International School Services (ISS): totaal 1 school[13]

De laatste jaren zijn er diverse ontwikkelingen op het gebied van thuisonderwijs en niet- of gedeeltelijk bekostigde particuliere initiatieven (onderwijs op andere locatie). Naast thuisonderwijs en de inmiddels vier privéscholen die Montessorionderwijs aanbieden, is er een groei waar te nemen in particuliere initiatieven zoals *distance learning* en *blended learning*.

Eind 2019 heeft de voormalige minister van onderwijs het portfolio innovatieprojecten in het leven geroepen bij de Dienst Inspectie van het Onderwijs met als doel het controleren van de deugdelijkheidseisen, het bewaken van de onderwijskwaliteit en het stimuleren van nieuwe innovatieprojecten binnen het onderwijs. Door de invulling 'bijzondere omstandigheden' leerplicht is het concept *anywhere school* uitvoerbaar geworden en is het onderwijsmodel Digitale Leersystemen tot stand gekomen. Er zijn inmiddels vier projecten; twee in het primair/secundair onderwijs en twee in het speciaal onderwijs. Daarnaast zijn er verschillende andere particuliere projecten die synchrone online programma's, asynchrone online programma's, *distance learning* of *blended learning* aanbieden. In 2021 is het portfolio innovatieprojecten opgeheven.

Tabel 2 op de volgende pagina's geeft een overzicht van dit aanbod.

Tabel 2. Privéscholen en niet- of gedeeltelijk bekostigde particuliere initiatieven

Montessorischolen	Leeftijdsgroep/ doelgroep	Opmerking / * subsidie
Beautiful Sun Montessorischool (2007)	3-6 jaar	
Nos Fortalesa Montessori Aruba (2014)	3-12 jaar	* Gedeeltelijk van overheidswege gesubsidieerd
Montessori Elementary Schoolhouse Foundation: Montessori Schoolhouse (2017)	6-12 jaar	
YNZ Montessori Highschool Aruba (2020)	12-18 jaar	* Gedeeltelijk van overheidswege gesubsidieerd
Digitale Leersystemen	**Leeftijdsgroep/doelgroep**	**Opmerking / *subsidie**
Commandeur's Bay Academy (2018)	Lerenden van klas 4 "primary school" tot diplomering (primary school, middle school, highschool)	Blended learning middels Amerikaanse onderwijsprogramma's
Fundacion Enseñansa Personalisa Mi Ruta: Mi Ruta (2019)	Lerenden van 12-17 jaar met een autismespectrumstoornis, ADHD, dyslexie	Blended learning middels Amerikaanse onderwijsprogramma's en onderwijs op afstand (ingeschreven bij een lokale school)
Fundacion Innovation Campus for Innovation Aruba: EduCampus (2020)	8 jaar tot diplomering	Amerikaanse en duale Amerikaanse/Nederlandse onderwijsprogramma's voor 3de klas basisonderwijs tot diplomering * Gedeeltelijk van overheidswege gesubsidieerd
Stichting Onderwijs van de Advent Zending Aruba: Aruba Adventist Academy (2020)	Vanaf ongeveer 10 jaar tot diplomering	Onderwijsprogramma's in het Engels en Spaans voor 5de klas basisonderwijs tot diplomering * Tot 2022 door Nederland gefinancierd, vanaf 2023 door Land Aruba gefinancierd
Stichting Muchila Creativo (2021)	Lerenden met speciale onderwijsbehoeften vanaf 12 jaar tot afsluiting met een certificaat	Een arts-based onderwijsprogramma in de vorm van een leerwerktraject. Traject voor 16-20 jaar is in uitvoering, traject 12-14 jaar is in voorbereiding. * Gedeeltelijk van overheidswege gesubsidieerd

Bright Minds Homeschool (2022)	4-18 jaar	Amerikaanse e Nederlandse onderwijsprogramma's
Overigen	**Leeftijdsgroep/doelgroep**	**Opmerking / * subsidie**
Stichting Centrum voor Ibero Americas Educatie Centrum Aruba: Ibero American High School (2006)	Lerenden van 6 jaar tot diplomering (primary school, middle school, highschool)	On- of offline synchroon leren middels Amerikaanse onderwijsprogramma's. Ibero heeft een aanwijzing. * Gedeeltelijk van overheidswege gesubsidieerd (gebruik gebouw)
Stichting Homeschool@Paradera: Homeschool@Paradera (2011)	Lerenden vanaf 6 jaar tot diplomering en lerenden met speciale onderwijsbehoeften	Onderwijsprogramma's van het openbaar Arubaans onderwijs en diplomering via Landsexamen
Stichting Educacion Digital Arubano: SEDA (2019)	Lerenden vanaf 12 tot 30 jaar tot certificering of diplomering	Tweedekansonderwijs Blended learning middels lokale onderwijsprogramma's en diplomering via Landsexamen
Kinderhouse Aruba (2020)	2-5 jaar	Een curriculum dat bestaat uit een combinatie van Montessori, Piaget, Reggio, Gardner en arts-based onderwijsprogramma's
Scol Amplio Nos Cosecha (2020)	0-12 jaar	Integratie van opvoeding, onderwijs en innovatie

2.1.1 *Kinderopvang*

Georganiseerde kinderopvang bestaat op Aruba sinds 1962 en is georganiseerd door het particulier initiatief. Georganiseerde kinderopvang viel indertijd onder de Ministerie van Sociale Zaken, maar is in 2013 ondergebracht bij het Ministerie van Onderwijs gezien het belang van de voorschoolse periode en om de doorgaande lijn in het onderwijs te waarborgen. In 1996 is de overheid op Aruba gestart met Traimerdia, een pilotproject voor naschoolse opvang dat onder Directie Onderwijs viel en dat later geformaliseerd werd in Bureau Traimerdia ressorterend onder Dienst Publieke Scholen. Traimerdia is opgericht met het doel zich te richten op de totale ontwikkeling van het kind en heeft als nevendoelstelling de ondersteuning van het formeel onderwijs. Traimerdia beslaat in 2021 acht centra voor naschoolse opvang, waarvan zeven in bestaande basisscholen, en is bedoeld voor leerlingen van het kleuter-, basis- en speciaal onderwijs. De centra van Traimerdia maken gebruik van *Conscious Discipline*, een methode gebaseerd op de neuropsychologie met een programma voor de sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen, een structuur voor klassenmanagement en vaardigheden voor volwassenen. Traimerdia wordt compleet gesubsidieerd door de overheid en hanteert een inkomensafhankelijke ouderbijdrage. In mei 2021 staan er 120 niet door de overheid bekostigde voor- en naschoolse kinderopvangcentra geregistreerd bij *Fundacion Pa Nos Muchanan*, een stichting voor opvoedingsondersteuning aan ouders en aan de kinderopvang. Hierbij zijn de acht centra van Bureau Traimerdia niet meegenomen.[14]

Ter bescherming van het kind en om het veld van de kinderopvang te reguleren en de kwaliteitsbewaking van de kinderopvang te waarborgen, heeft Aruba sinds juni 2017 een regelgeving kinderopvang die echter nog niet in werking is getreden.[15] Juni 2022 heeft de regering van Aruba dit goedgekeurde ontwerp met redactionele verbeteringen ter goedkeuring aan de Staten van Aruba aangeboden. Deze versie is aangenomen en geldt als de definitieve versie. Er is nog geen inwerkingtredingsdatum bepaald. Inmiddels valt het terrein van de kinderopvang, waaronder ook Bureau Traimerdia, weer onder de Minister van Sociale Zaken en wordt er vanuit *Departamento di Mucha y Hoben* van Directie Sociale Zaken gewerkt aan de voorbereidingen van de implementatie van de regelgeving kinderopvang.

2.1.2 *Primair Onderwijs*

In het primair onderwijs bestaan er in schooljaar 2020-2021 op Aruba 59 door de overheid gesubsidieerde scholen. In totaal verzorgen zes schoolbesturen het bekostigde primair onderwijs op Aruba. Het aantal scholen is als volgt verdeeld:

- 16 reguliere kleuterscholen
- 27 reguliere basisscholen
- 10 reguliere primaire scholen (kleuter- en basisonderwijs onder één directeur)
- 3 mlk-scholen
- 1 zmlk-school
- 1 cluster 2-school
- 1 cluster 4-school[16]

Kinderen gaan officieel rond 4-jarige leeftijd naar de kleuterschool en volgen gedurende 2 jaar een onderwijsprogramma, waarin ze voorbereid worden op het basisonderwijs, bestemd voor leerlingen van 6 tot 12 jaar. Daarnaast kent Aruba scholen voor het speciaal onderwijs die onderverdeeld zijn in drie vestigingen voor moeilijk lerende kinderen (mlk), één vestiging voor kinderen met gehoorproblemen (cluster 2) en een vestiging voor kinderen met ernstige problemen, gedragsproblemen of psychiatrische stoornissen (cluster 4). Er is ten slotte één

vestiging voor zeer moeilijk lerende kinderen (zmlk), die onder het bestuur van S.V.G.A. valt.

De keuze voor het vervolgonderwijs wordt bepaald op basis van het schooladvies naar aanleiding van de behaalde cijfers en een doorstroomtoets in de 6e klas van de basisschool voor alle leerlingen. De moeilijk lerende kinderen stromen automatisch door naar het speciaal beroepsonderwijs (SPO, *Scol Pratico pa Ofishi*), voor de leerlingen van de zmlk-school is er geen voortgezet speciaal onderwijs. In augustus 2018 heeft de Minister van Onderwijs goedkeuring gegeven aan de invoering van deze landelijke doorstroomtoets, die als ondersteuning aan het schooladvies gebruikt wordt om de doorstroming naar het secundair onderwijs te bepalen. Sinds schooljaar 2018-2019 is deze doorstroomtoets een feit, in 2019-2020 is deze niet afgenomen in verband met de COVID-19-pandemie, vanaf schooljaar 2020-2021 weer wel.[17]

2.1.3 *Algemeen Voortgezet Onderwijs*

Het algemeen voortgezet onderwijs op Aruba (*Enseñansa Secundario General*) is vergelijkbaar met het Nederlandse AVO en kent de volgende onderwijstypen:

- Het Middelbaar Algemeen Voortgezet Onderwijs (mavo)
- Het Hoger Algemeen Voortgezet Onderwijs (havo)
- Het Voorbereidend Wetenschappelijk Onderwijs (vwo)[18]

Op mavo, havo en vwo start men in de onderbouw met een 2-jarige basiscyclus mavo of havo/vwo, gevolgd door 2-jarige bovenbouw voor de mavo, 3-jarige bovenbouw voor de havo en 4-jarige bovenbouw voor het vwo.[19] Er bestaat ook een havo langtraject na mavo-4, bestaande uit een 2-jarige havo-4 en een jaar havo-5. Het incorporatieonderwijs voor anderstaligen bestaat inmiddels niet meer als aparte entiteit. Ook de middagmavo is opgeheven. Het is voor studenten aan de avondmavo, -havo en –vwo mogelijk om certificaten te behalen ter afronding van hun diploma voor dat onderwijstype, evenals bij het Landsexamen.[20]

Tabel 3 geeft een overzicht van de scholen voor Algemeen Voortgezet Onderwijs, de schoolbesturen, het Landsexamen en de aantallen leerlingen.[21]

Tabel 3. Overzicht scholen en aantallen[22]

	Schoolbestuur	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021
Mavo						
Colegio San Augustin Colegio San Antonio Filomena College La Salle College Maria College	SKOA (Stichting Katholiek Onderwijs Aruba)	2049	2003	2101	2174	2162
John Wesley College, Mon Plaisir College	SPCOA (Stichting Protestants Christelijk Onderwijs Aruba)	459	463	505	426	397
Juliana School, Ceque College, Abraham de Veerschool	DPS (Dienst Publieke Scholen)	777	774	762	745	723
Middagmavo San Nicolas,		200	154	Zie SAA	19	
Avondmavo San Nicolas & Oranjestad	SAA (Stichting Avondonderwijs Aruba)	668	531	380 (incl. middag-mavo 95)	361	443
Havo en VWO						
Colegio Arubano	SMOA (Stichting Middelbaar Onderwijs Aruba)	1587	1655	1664	1570	1539
Colegio San Nicolas	DPS (Dienst Publieke Scholen)	491	528	589	727	700
Avondhavo/vwo	SAA (Stichting Avondonderwijs Aruba)	502	433	402	392	378
Mon Plaisir Havo	SPCOA (Stichting Protestants Christelijk Onderwijs Aruba)	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	49
Privé School						
Basisschool de Schakel	Stichting Combina		54	113	66	200
Directie Onderwijs						
Landsexamen	Examenbureau Directie Onderwijs	278 Mavo: 97 Havo: 147 Vwo: 34	308 Mavo: 122 Havo: 159 Vwo: 27	291 Mavo: 117 Havo: 147 Vwo: 27	277 Mavo: 100 Havo: 134 Vwo: 43	355 Mavo: 120 Havo: 172 Vwo: 43
Project Anderstaligen						
Prins Bernhard School	DPS (Dienst Publieke Scholen)	92	86	161	niet bekend	n.v.t.
Aruba Adventist Academy	SOAZA (Stichting Onderwijs van de advent Zending Aruba	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	116

2.1.4 *Beroepsgericht Onderwijs*

In de jaren 90 is het stelsel van beroepsonderwijs op de schop gegaan. De *Educacion Profesional Basico* (EPB), 4-jarig lager beroepsonderwijs voor leerlingen tussen 12 en 18 jaar, en *Educacion Profesional Intermedio* (EPI) als vervolgonderwijs voor leerlingen in het beroepsonderwijs zijn geïntroduceerd. Er zijn twee scholen die EPB aanbieden, één in Oranjestad, de andere in San Nicolas. EPB is vergelijkbaar met vmbo in Europees Nederland, een meer praktisch onderwijs. De EPB bestaat uit een basiscyclus van 2 jaar en een beroepscyclus van 2 jaar dat mbo 1 en 2 programma's aanbiedt in de sectoren economie, verzorging, en techniek. Er bestaat ook een traject van 3 jaar voor leerlingen die moeite hebben met leren. Deze *Scol Practico pa Ofishi* (SPO) is een vso-school gericht op praktijkonderwijs en eventueel uitstroom naar niveau 1 van het beroepsonderwijs. Er zijn twee scholen die dit aanbieden, één in Santa Cruz, de andere in Brazil.[23]

Het beroepsonderwijs is ingedeeld in de vier kwalificatieniveaus, namelijk kwalificatieniveau 1 assistent beroepsbeoefenaar, niveau 2 basis beroepsbeoefenaar, niveau 3 beroepsbeoefenaar en niveau 4 zelfstandig beroepsbeoefenaar. De EPB-scholen verzorgen opleidingen op kwalificatieniveau 1 (assistentenopleiding) en kwalificatieniveau 2 (basisberoepsopleiding) en hebben een duur van 4 jaar.[24]

Colegio EPI verzorgt opleidingen op kwalificatieniveau 3 (vakopleiding) en kwalificatieniveau 4 (middenkaderopleiding) en hebben een duur van drie of vier jaar, afhankelijk van de soort opleiding. Daarnaast geeft de unit Hospitalidad y Turismo een BBL-opleiding (Beroeps Begeleidende Leerweg), namelijk de Apprenticeship Program op kwalificatieniveau 2/3. De unit Hospitalidad y Turismo geeft ook een Associate Degree opleiding (kwalificatieniveau 5).
De EPI bestaat uit vier units:
- Salubridad y Servicio
- Economia
- Ciencia y Tecnologia
- Hospitalidad y Turismo[25]

Aruba kent ook een Politie Opleidingsinstituut (PO), met de minister van Justitie en de korpschef van Aruba als bevoegd gezag. Dit instituut biedt zowel lager beroepsonderwijs (niveau 2), als middelbaar beroepsonderwijs (niveau 3/4) en hoger onderwijs.[26]

Het is mogelijk door te stromen van EPB naar EPI. Wat wel extra complex is, is het gegeven dat veel opleidingen in EPI op niveau 4 worden gegeven en er een zeer beperkt aanbod van opleidingen op niveau 3 is, terwijl het EPB tot maximaal kwalificatieniveau 2 gaat.[27] Inmiddels zijn er innovaties gaande bij EPI en EPB om onder andere tot meer opleidingen op niveau 3 te komen.

Een vorm van onderwijs met behoorlijk wat (volwassen) studenten is het middag- en avondonderwijs. De Openbare Avondleergangen Aruba (OAA) biedt daarbij voornamelijk beroepsgerichte cursussen en opleidingen, daarnaast zijn er mogelijkheden om in de middag de mavo, of in de avond mavo, havo of vwo te volgen. Bij de OAA waren tussen 2010-2015 de meest populaire beroepsopleidingen onderhoudsmonteur, autotechniek en timmeren. In deze periode steeg het aantal studenten die van volwasseneneducatie gebruik maakten van ruim 1500 tot bijna 2000. Het gros van de studenten is tussen 16 en 21 jaar.[28] OAA geeft momenteel opleidingen op niveau 1 en 2.

2.1.5 *Hoger Onderwijs*

Aruba heeft twee instellingen voor het hoger onderwijs die gesubsidieerd worden door de regering:

- *Instituto Pedagogico Arubano* (IPA), de hoger beroepsgerichte opleiding voor onderwijsgevenden. IPA valt onder de wetgeving van het voortgezet onderwijs.
- Universiteit van Aruba (UA), die een eigen Landsverordening heeft.

Het IPA leidt op tot het beroep van leerkracht aan het kleuter-, basis- en voortgezet onderwijs en verzorgt nascholing. De UA heeft vijf faculteiten: FdR-Rechtsgeleerdheid; FEF- Financieel Economische Faculteit; FHTMS- Faculty of Hospitality and Tourism Management Studies; FAS- Faculty of Arts and Science en de technische faculteit SSISTEM. Het IPA telde 203 studenten op teldatum 1 september 2017, één jaar later was dit aantal gegroeid tot 271.

Zowel het *Instituto Pedagogico Arubano* (IPA) als de Universiteit van Aruba (UA) hebben volgens PEN 2030 (*Plan Educacion Nacional* 2030) een positieve beoordeling door het Nederlands Vlaams Accreditatie Organisatie (NVAO). De instellingen kunnen vanuit Koninkrijksafspraken een dergelijke accreditatie aanvragen.

Daarnaast is er ook een aantal particuliere instellingen zoals *All Saints University of Medicine, Xavier University School of Medicine, Compulearn Aruba* (IT training) en DOC (opleidingen en trainingen op het gebied van financiële administratie, management, marketing en economie). Deze initiatieven kennen geen wettelijke basis in de vorm van een Landsverordening.[29]

Jaarlijks verlaten ongeveer 300 studenten Aruba om in het buitenland te studeren, mede omdat het aanbod vanuit het hoger onderwijs op Aruba relatief gering is. De havo-, vwo- en mbo-diploma's bieden toelating en aansluiting tot het hoger onderwijs op Aruba, Nederland, de voormalige Nederlandse Antillen en de Verenigde Staten, Canada, verschillende landen uit Latijns-Amerika en in Europa.

2.1.6 *Kerndoelen*

Het Nationaal Onderwijsplan 2007-2017 beschrijft het proces van totstandkoming van nationale kerndoelen voor kleuter- en basisonderwijs. In 2018 heeft de minister kerndoelen voor het primair onderwijs goedgekeurd en ondertekend. Deze zijn echter niet in de wet verankerd. Deze kerndoelen beschrijven voornamelijk het gewenste gedrag dat leerlingen dienen te verwerven aan het eind van het primair onderwijs. Het gewenste gedrag is een samenhangend geheel van kennis, vaardigheden en houding. De basis voor de kerndoelen is gelegd in het project PRIEPEB (*Proyecto di Innovacion di Enseñansa Preparatorio y Enseñansa Basico*).[30] De inspectie van het onderwijs houdt toezicht op naleving van de kerndoelen.[31] De kerndoelen houden rekening met de volgende uitgangspunten:

- Betekenisvol onderwijs (onderwijs moet relevant zijn voor het kind).
- Bewuste individuen (curriculum moet ermee rekening houden dat het individu een complex geheel is).
- Solidaire samenleving (basisvaardigheden die nodig zijn om zich als burger weerbaar op te kunnen stellen moeten in het onderwijs aan bod komen).

De kerndoelen kunnen worden uitgesplitst in twee gebieden:

1. Vormingsgebied overstijgende kerndoelen. Bij deze kerndoelen wordt de nadruk gelegd op bepaalde bijzondere algemene vakoverstijgende doelstellingen die

belangrijk zijn. Deze worden geïntegreerd met de vormingsgebieden aangeboden. Een voorbeeld is ICT dat geïntegreerd in bijna alle vakken aan bod komt.

2. Kerndoelen voor de zeven onderwijsgebieden: Taal en Communicatie, Rekenen en Wiskunde, Persoonlijke Vorming, Natuur en techniek, Mens en Maatschappij, Beweging en Gezondheid, Kunstzinnige vorming.

De praktijk anno 2021 is dat niet alle scholen deze kerndoelen verweven in hun onderwijsaanbod. Dit heeft er mee te maken dat deze kerndoelen volgens sommige scholen en besturen niet in de wet zijn geformaliseerd.

2.1.7 Examinering en eindtermen

EPB, EPI, mavo, havo en vwo kennen alle eindtermen per vak(gebied) waar scholen zich bij het aanbod en examinering aan dienen te houden.[32] De examinering is vergelijkbaar met die van Nederland. Zo kent Aruba naast schoolexamens ook centrale examens. Wel kent Aruba op havo en vwo andere profielen dan Nederland. Aruba kent drie profielen: Mens en Maatschappij Wetenschappen, Natuurwetenschappen en Humaniora. Er wordt verder bij veel vakken gebruik gemaakt van dezelfde Nederlandse eindtermen, examenprogramma's en examens. Voor de vakken waarvan Nederlandse examens worden afgenomen, zijn de eindtermen integraal overgenomen uit de vernieuwde eindexamenprogramma's uit Nederland (havo en vwo). Op havo en vwo zijn de vakken Papiamento, aardrijkskunde en geschiedenis regionaal gemaakte examens[a]. Op de mavo zijn meer vakken regionaal tot stand gekomen. Naast de vakken die bij havo/vwo zijn genoemd, geldt dit ook voor Spaans, economie en Nederlands.[33] Bij deze andere vakken zijn de Nederlandse examenprogramma's als uitgangspunt gebruikt. In de Arubaanse eindtermendocumenten voor het mavo worden ook leerinhouden per eindterm vermeld. Deze leerinhouden zijn afgeleid uit de syllabi van de betreffende vakken uit Nederland en uit andere literatuur. In de leerinhouden is er ruimte om de stof te 'Arubaniseren'.[34]

Het niveau van het mavo-, havo- of vwo-diploma op Aruba is gelijkwaardig aan een vmbo-t-, havo- of vwo-diploma in Nederland. Vwo kent 8 vakken waar eindexamen in wordt gedaan, havo 7 en mavo 6 of 7 vakken, afhankelijk of het kind naar de havo wil doorstromen (dan 7 vakken verplicht). Nederlands en Engels zijn verplichte vakken. Wiskunde is een verplicht kernvak in alle profielen, behalve bij Humaniora. Papiamento is verder een vak waar ook centraal examen in kan worden gedaan.[35]

In het beroepsonderwijs op Aruba (ABO) zijn de leerwegen vergelijkbaar met Europees Nederland: de Beroepsopleidende Leerweg (BOL), de Beroepsbegeleidende Leerweg (BBL), de Gecombineerde Leerweg (BOL & BBL) en de Derde Leerweg. De niveaus 1 t/m 4 worden aangeboden.

Het ABO biedt de student drievoudige kwalificering aan:

- Goed beginnende beroepsbeoefenaar;
- Aansluiting op het vervolgonderwijs;
- Degelijke voorbereiding op succesvolle participatie en integratie in de maatschappij. Bij het volgen van een opleiding kiest een student om dit te doen via een arbeidsmarktroute of een doorstroomroute. De routes zijn gelijkwaardig van niveau en kwalificering, aangezien ze moeten voldoen aan dezelfde

a Voor het centraal examen (CE) aardrijkskunde zijn drie domeinen identiek aan het CE in Nederland, één domein Caribisch Gebied wordt samen met Curaçao, Sint Maarten en Bonaire (CITO) gemaakt.

kwalificatie-eisen zoals vastgesteld in het kwalificatiedossier waaraan de opleiding is verbonden.[36]

2.2 Visie en ambities (beleid) met betrekking tot het onderwijs

Welke ambities zijn voor het onderwijs waar en op welk niveau geformuleerd?
Vanaf 1986 zijn er meerdere initiatieven geweest om het Arubaanse onderwijssysteem door te lichten en te verbeteren. De Stuurgroep Herstructurering Onderwijs (SHO) heeft in 1988 een rapport gepubliceerd met daarin onder meer een systeembeschrijving en aanbevelingen voor het onderwijs op Aruba. De stuurgroep pleitte onder meer voor het omvormen van het onderwijs in dienst van de omvorming van de samenleving. Onderwijsverbetering diende onderdeel te zijn van een integraal plan bij de ontwikkeling van het nieuwe land Aruba. De stuurgroep stelde onder meer vast dat het onderwijs tot dan toe voornamelijk behoudend van aard was en nauwelijks emancipatorisch. Het rapport benoemde reeds de kwalificatie-, allocatie- en integratie (legitimatie) functies van het onderwijs, de laatste is vergelijkbaar met de socialisatiefunctie. Ook spreekt men onder meer van kansenongelijkheid: kinderen uit lagere sociaaleconomische klassen hadden minder kans door te stromen richting het vwo. De stuurgroep is buitengewoon kritisch op de conservatieve inrichting van het onderwijs, dat geënt is op het Nederlandse systeem en zo, aldus de stuurgroep, onvoldoende aansluit bij de kinderen en maatschappelijke behoeften op Aruba. Ook het Nederlands als instructietaal krijgt de nodige kritiek. Dit zou leiden tot vervreemding van de eigen cultuur.[37]

Als aanbeveling kwam de stuurgroep onder meer met een herstructurering van de opleidingsschool voor docenten (IPA) en een transitie van 'luister-school' naar 'doe-school'. Voor het kleuter- en basisonderwijs werd hiervoor de projectgroep PRIEPEB in het leven geroepen. De eerder genoemde aanbevelingen golden voor het hele veld. Meer specifiek waren er adviezen om Papiamento als instructietaal in het tweetalig basisonderwijs te gebruiken, mavo/havo/vwo verder los te koppelen van het Nederlandse systeem, na te denken over eigen examens en de invoering van het *International Baccalaureate*. Ten slotte moest ook het beroepsonderwijs beter aansluiten op de arbeidsmarkt. De stuurgroep waarschuwde voor te snel inroepen van buitenlandse hulp; lokaal aanwezige deskundigheid moest de basis vormen. Er werd ten slotte bepleit om structureel 2 procent van de onderwijsbegroting te besteden aan onderwijsvernieuwingen en 50 procent van de niet-bestede middelen over te hevelen naar het volgende jaar.[38]

In de tweede helft van de jaren 90 zijn er initiatieven geweest om zowel het primair als voortgezet onderwijs te innoveren. In het primair onderwijs lag hierbij de nadruk op het schoolklimaat, sociale ontwikkeling en pedagogisch handelen, mede vanuit Arubaans perspectief. In het voortgezet onderwijs heeft de Stuurgroep Herstructurering AVO (SHA) in 1998 een beleidsnota opgesteld. Als probleem werd bijvoorbeeld aangekaart dat relatief veel leerlingen bleven zitten binnen het AVO. In de eerste helft van de jaren 90 stroomde ongeveer 70 procent van alle leerlingen uit het basisonderwijs door naar AVO (50 procent mavo, 20 procent havo/vwo). Percentages doublures waren hoog en slagingspercentages in de jaren 90 op zowel mavo, havo als vwo laag, aldus de stuurgroep. In het rapport wordt de keuze voor Nederlands als voertaal en het volgen van het Nederlandse onderwijsstelsel genoemd als oorzaken voor de kansenongelijkheid voor leerlingen uit lagere sociaaleconomische milieus, die minder verwantschap hebben met Nederland(s). Aanbod, examens en leermiddelen waren volledig geënt op Nederland. Het AVO was

te 'weinig geworteld' in de samenleving. Het rapport noemt ook de soms geringe betrokkenheid van ouders en kinderen bij het onderwijs.[39]

De stuurgroep pleitte voor een grondige herziening van het AVO op Aruba. Eén van de voorstellen van de stuurgroep was om in plaats van een éénjarige brugperiode havo/vwo te kiezen voor een tweejarige brugperiode mavo/havo/vwo. Er waren in de jaren 90 vele mavoscholen en maar één havo-vwo school. Op het gebied van organisatie zouden er op het eiland meerdere mavo-havo-vwo scholen moeten ontstaan, onder één scholengemeenschap. In 2004 zou de tweejarige brugklas overigens worden ingevoerd en er is een tweede havo-vwo school bijgekomen. Daarnaast stelde de stuurgroep dat in het curriculum de plek van kennis moest veranderen. In plaats van een doel moest kennis het middel worden. Ook moesten leerlingen meer zelfredzaam en verantwoordelijk worden. De rol van de docent zou langzaam moeten evolueren van leider naar begeleider. Nederlands zou de voertaal blijven, deels uit noodzaak vanwege leermiddelen en examens, Papiamento zou een steviger plaats moeten krijgen. Verder zouden Engels en Spaans onderdeel moeten worden van het kerncurriculum. Frans, Duits en Portugees zouden keuzevakken in de bovenbouw moeten worden. De stuurgroep wilde af van de (Nederlandse) Centrale Examens, men wilde louter schoolexamens die leidden tot diplomering.[40]

In de jaren 80 en 90 kreeg het Papiamento een prominentere plek in het onderwijsstelsel op Aruba. In het hoger onderwijs was dit terug te zien in het *Strategic Plan University of Aruba 2004-2014: A Vision on the Long Term Development of the University of Aruba*. De universiteit verschoof de aandacht van Nederland en het Nederlands naar een veel internationaler spectrum. Ook moest de universiteit een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van het eigen land.[41]

In 2006 is de onderwijskwaliteit in vooral voortgezet en vervolgonderwijs geëvalueerd. De input van studenten/leerlingen, ouders, leraren, eigenaren van particuliere kinderopvangcentra en de gemeenschap (bedrijfsleven en instanties werkzaam in het sociale domein) is daarin meegenomen. Alle stakeholders waren kritisch op de faciliteiten en gebouwen waar les in werd gegeven. Over het pedagogisch-didactisch klimaat waren met name vo-leerlingen kritisch: lessen zijn vrij saai, niet inspirerend en leraren luisteren weinig naar hen. Leraren herkenden dit beeld wel, maar schreven het toe aan het systeem waarin zij weinig ruimte kregen om af te wijken van eindtermen, examinering en planning. Ouders en leraren stelden in 2006 ook vast dat het systeem 'onvriendelijk' was voor het kind: het kind moet maar in het systeem passen, kinderen met andere behoeften kregen vaak niet de juiste begeleiding. Ouders benoemden ook dat docenten niet altijd even gemotiveerd over kwamen en dat ze ook niet even taalvaardig waren (in welke taal dan ook). De gemeenschap en het bedrijfsleven vonden het onderwijs vooral achterhaald en met name in het voortgezet onderwijs onvoldoende gepersonaliseerd. De toeristische sector deed zelfs een aanbod om samen te werken met het onderwijsveld.[42]

In 2007 werd op basis van de input van deze evaluatie het Nationale Onderwijsplan gepresenteerd met de naam *Strategic National Education Plan "The Learner" 2007-2017*. Naast diverse problemen in het onderwijs (verderop beschreven) komt men ook met een visie op onderwijs. Eén van de punten is het streven naar wereldburgerschap waarbij bijvoorbeeld de beheersing door leerlingen van Engels, Nederlands, Papiamento en Spaans van groot belang wordt geacht. Ook vaardigheden als samenwerken, in oplossingen denken, initiatief tonen en verbetering van communicatieve vaardigheden staan centraal. Digitale vaardigheden





worden ook van groot belang geacht. Tevens moeten leerlingen meerdere leerstrategieën beheersen en zijn/haar leerproces moet centraal staan, niet de leraar of het curriculum. Uiteraard moet de omgeving (gebouwen, faciliteiten) worden verbeterd, evenals ouderbetrokkenheid.[43]

De avondmavo voor (jong)volwassenen bestond al op Aruba, deze werd uitgebreid met de avondhavo en -vwo. Zo ontstond in feite de VAVO, net als in Europees Nederland. In 2011 werd ook het Multidisciplinaire Centrum (nu: Bureau Multidisciplinair Centrum Aruba) opgericht, speciaal voor kinderen in de leeftijd van kleuter- en basisonderwijs met een gestagneerde onderwijsontwikkeling door specifieke leer-, gedrags-, spraak- en/of taalproblemen. Dit instituut probeert passende ondersteuning te bieden en heeft onder meer psychologen, logopedisten, didactische medewerkers en orthopedagogen in dienst. Er wordt zorggedragen voor een holistische, integrale en geïndividualiseerde zorg.[44]

Wat betreft het beroepsonderwijs worden in 2015 in een nationaal beleidsplan een aantal problemen en verbeterpunten genoemd. Denk hierbij aan:

- het ontbreken van een samenhangend beleid voor het gehele beroepsonderwijs;
- een onderwijsprogramma dat onvoldoende gericht is op het beroep en ontwikkelingen in de omgeving;
- beperkt aanbod en geen goede aansluiting EPB-AVO-EPI
- niet voldoende leerlinggericht
- geen goede aansluiting met de arbeidsmarkt
- leeromgeving gedateerd
- randvoorwaarden niet op orde, zoals het ontbreken van vast personeel OAA, veel docenten die dit 'erbij' doen, te weinig middelen (ICT, praktijklocaties), een organisatie van EPI die nog niet in orde is en een gebrek aan kwaliteitszorg bijvoorbeeld bij examinering. Hier wordt ook genoemd dat in 2015 de inspectie nog werkte met een kader uit 2003 en dat dit de kwaliteitszorg niet verder stimuleerde.[45]

Er zijn doelen opgesteld om deze problemen te tackelen. Opleidingen moeten beter aansluiten bij de arbeidsmarkt door een beroepsgerichte kwalificatiestructuur aan te bieden. Studenten moeten 'drievoudig gekwalificeerd' worden. Een meer flexibel en leerlinggericht aanbod en samenwerking tussen instellingen moet voortijdig schoolverlaten voorkomen. De invoering van EVC (vrijstellingen vanwege Eerder Verworven Competenties), *blended learning* en meer leerlinggerichte didactiek moeten hiertoe ook bijdragen. Ten slotte moet er meer samenhang in het Arubaanse beroepsonderwijs worden aangebracht.[46]

De Directie Onderwijs wil de Basiseducatie en geletterdheid op Aruba versterken.[47]. De aanpak van geletterdheid binnen de Basiseducatie moet deelnemers met een laag scholingsniveau op het gebied van basisvaardigheden de kans bieden een startkwalificatie BE te behalen. De ontwikkeling van een geletterdheidsstelstel moet daarom aansluiten op andere vormen van (beroeps)educatie van volwassenen. De Directie Onderwijs heeft daarom in 2016 aan CINOP Advies de opdracht gegeven om voor het project 'Basiseducatie: Focus op Geletterdheid' een Adviesnota en een Meerjarenplan op te stellen. De Adviesnota bevat het advies voor de inrichting van het stelsel voor Basiseducatie en het Meerjarenplan beschrijft op basis van de Adviesnota een implementatietraject van vijf jaar.[48] Samen moeten de Adviesnota en het Meerjarenplan een impuls geven aan het verhogen van het niveau van geletterdheid en daarmee ook aan de verhoging van de scholingsgraad van de

Arubaanse bevolking. De nota en het plan zijn in 2017 goedgekeurd door de Minister van Onderwijs, maar zijn nog niet in uitvoering.

De hoofddoelen zijn:
1. Kwalificering: Het stelsel van Basiseducatie moet deelnemers met een laag scholingsniveau op het gebied van basisvaardigheden de kans bieden een startkwalificatie BE te behalen. Het stelsel van Basiseducatie moet daarom aansluiten op andere vormen van (beroeps)onderwijs voor volwassenen.

2. Re-integratie: Een tweede belangrijk doel van het stelsel van Basiseducatie is toeleiding van werklozen en mensen in de bijstand naar een plek op de arbeidsmarkt.

3. Participatie, persoonlijke en maatschappelijke redzaamheid en sociale inclusie: Onderwijs en ook volwassenenonderwijs moet bijdragen aan maatschappelijke participatie, democratie en de sociale en culturele ontwikkeling van de Arubaanse bevolking.

4. Ondernemerschap: Voor sommige specifieke groepen (bijvoorbeeld jonge alleenstaande moeders) kan Basiseducatie ook bijdragen aan zelfredzaamheid door hen toe te leiden naar opleidingen of cursussen die hen voorbereiden op het ondernemerschap.

Het stelsel Basiseducatie wordt ingericht op drie niveaus met daarbinnen drie uitstroomprofielen of keuzedelen. Bijna alle uitstroomprofielen kunnen worden teruggevoerd op drie belangrijke uitstroomrichtingen, die ook internationaal worden onderscheiden: verdere educatie- of vervolgonderwijs, toeleiding naar de arbeidsmarkt of beter functioneren in het persoonlijk en maatschappelijk leven. Het basis- en keuzedeel betekent dat voor de opleidingen op Basiseducatie niveau 1 en Basiseducatie niveau 2 de opleiding wordt onderverdeeld in twee delen:
- een basisdeel met daarin de verplichte onderdelen talen, rekenen en digitale vaardigheden;
- een keuzedeel per uitstroomprofiel. Voor niveau Instroom wordt zo'n keuzedeel per uitstroomprofiel niet geadviseerd.[49]

In december 2017 heeft de Minister van Onderwijs, Wetenschappen en Duurzame Ontwikkeling aan *Departamento di Enseñansa* (DEA) opdracht gegeven om te komen tot een nieuw strategisch onderwijsplan. In het kader van *Aña di Papiamento* is op verzoek van de minister gekozen voor een nieuwe benaming, te weten *Plan Educacion Nacional 2030* (PEN). Hierbij worden een aantal speerpunten genoemd om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren:

1. Ontwikkeling individuele leerbehoefte, ambities en talenten. Streven is te komen tot o.a. een meer flexibel onderwijssysteem waar de lerende centraal staat en meer gemotiveerde docenten en leerlingen, meer maatwerk.
2. Onderwijs met gelijke mogelijkheden voor iedereen. Er moet meer aandacht komen voor een digitale infrastructuur, voldoende *devices* en docenten en leerlingen met voldoende digitale vaardigheden.
3. Duurzaam verhogen kwaliteit onderwijs. Zorgen voor o.a. veilige en gezonde scholen met goede docenten die zowel de basis- als de complexe vaardigheden beheersen en die zorgen voor meer gemotiveerde leerlingen.
4. Ontwikkeling 21e eeuwse competenties voor een duurzame samenleving en levenslang leren op Aruba en de wereld. Essentieel is hierbij o.a. een actueel taalbeleid op alle scholen dat een goede beheersing van de Papiamentse taal stimuleert, en een curriculum dat aandacht schenkt aan milieueducatie, burgerschap en persoonlijke vorming.[50]

In PEN 2030 wordt ook beleid omtrent taal beschreven. Het beleid van *Scol Arubano Multilingual* (SAM) is erop gericht Papiamento een plek te geven binnen het onderwijsstelsel naast de andere talen Nederlands, Spaans en Engels. Op dit moment is dit beleidsvoornemen bezig om geïmplementeerd te worden, het voornemen is nog geen gemeengoed. Deze verandering is niet alleen gericht op de instructietaal Papiamento, maar ook op een hele andere pedagogisch-didactische aanpak in het primair onderwijs gericht op de ontwikkeling van verschillende vaardigheden en gebaseerd op de goedgekeurde nationale kerndoelen voor het primair onderwijs. De implementatie van het beleid zal in fasen worden verdeeld over de periode 2017-2029. In het beleid zijn twee varianten met dezelfde kerndoelen mogelijk. Het verschil zit in het aanbod van de talen Papiamento en Nederlands als moedertaal of vreemde dan wel tweede taal.[51] Afhankelijk van de schoolpopulatie wordt voor Papiamento of Nederlands gekozen voor de alfabetisering en eerste taal om alle vaardigheden aan te leren. De Arubaanse regering heeft bepaalt voor welke taal gekozen dient te worden en conform beleid mogen de scholen van SPCOA het Nederlands als instructietaal behouden.

De aansluitingsproblematiek tussen mavo en havo staat centraal op de AVO-agenda in PEN 2030. Er worden opties onderzocht om de problematiek van examens in het Nederlands en de gebruikte instructietaal op te lossen. Aansluiting wordt gezocht bij onder andere het *International Baccalaureate* programma en de CXC (*Caribbean Examination Council*) examens uit het Caribisch gebied. Verder wordt er gekeken naar tweetalig onderwijs in een meertalige context met de waarborg van de erkenning van de diploma's en de aansluiting naar het hoger onderwijs op Aruba, in de regio en in Nederland. Binnen AVO moeten leerlingzorg en studievaardigheden binnen het curriculum een betere plek krijgen. Het onderwijs is nog erg leerstofgericht, toetsen summatief en de leerling staat nog onvoldoende centraal.[52]

Binnen het speciaal onderwijs wordt er volgens PEN 2030 onvoldoende praktijkgericht gewerkt binnen het onderwijs. De scholen hebben niet de autonomie om zelf beslissingen te nemen ten goede van de eigen school. De vereiste competenties zijn niet duidelijk op de scholen. De doorstroommogelijkheden voor leerlingen uit het speciaal onderwijs naar regulier onderwijs of de arbeidsmarkt zijn beperkt.[53]

Het deelbeleid rond Arubaans Beroepsonderwijs (ABO) dat in het voorjaar van 2021 is gepubliceerd, sluit aan bij de visie van het PEN. Ook in dit beleidsstuk staat de lerende centraal. In het Nationaal Onderwijsbeleid Aruba 2030 dient het onderwijssysteem flexibel en samenhangend te zijn waarbij de leeromgeving betekenisvol is en aansluit bij de belevingswereld van de lerende. De manier van lesgeven moet moderner en de aansluiting van opleidingen op wensen van de arbeidsmarkt kunnen beter. Digitalisering van het beroepsonderwijs is noodzakelijk, maar lastig in te voeren. De flexibilisering van het ABO gebeurt o.a. door middel van certificering van vastgestelde deelkwalificaties en keuzedelen.[54]

Een bijzondere beleidskeuze was het ministerieel besluit, waarbij over de hele linie van het Arubaanse onderwijs het zittenblijven vanaf het primair onderwijs werd afgeschaft per schooljaar 2019-2020. In plaats van zittenblijven werden deelnemers die niet mee konden op een bepaald niveau op een lager niveau geplaatst (notitie zittenblijven, d.d. 13 november 2019)[55]. Dit besluit werd door sommige scholen opgevolgd, door andere niet; deze scholen beroepen zich op de wet waarin deze beleidskeuze nog niet is geformaliseerd. In het Jaarverslag van 2017-2018 schrijft de inspectie dat zittenblijven binnen het voortgezet onderwijs hoog is binnen mavo, havo en vwo en adresseert de inspectie beleidskwesties die kunnen bijdragen aan verbetering.[56]

2.3 Wet- en regelgeving

Welke wet- en regelgeving is er voor de leerling/student?
De leerplicht is voor kinderen van 4 tot en met 16 jaar. In diverse beleidsstukken wordt de noodklok geluid rond drop-outs, hoge jeugdwerkloosheid en sociaal-emotionele problematiek. Bureau Leerplicht Aruba houdt toezicht op de leerplicht. De leerplichtverordening vormt de basis van wetgeving rond leerplicht. Er kunnen momenteel geen sancties opgelegd worden.[57]

De vrijwillige ouderbijdrage werkt ongeveer hetzelfde als in Europees Nederland: aan ouders wordt gevraagd om een jaarlijkse vergoeding voor onder meer excursies en andere activiteiten. Wel leert een kijkje op websites van diverse bekostigde scholen dat het niet altijd eenvoudig is iets over die bijdrage terug te vinden, of het blijkt dat bekostigde scholen toch bijvoorbeeld jaarlijks inschrijfgeld eisen. Aruba is verbonden aan het Verdrag inzake Rechten van het Kind, waarin onder andere staat dat funderend onderwijs gratis dient te zijn.

De Arubaanse overheid biedt onder voorwaarden de mogelijkheid voor studenten tot leningen, de zogenaamde 'Arubaleningen'. In de geldende Landsverordening staat vermeld dat aan de groep afgestudeerden met een zogenaamde Arubalening een kwijtschelding van studieschulden van 35 procent wordt toegekend.[58] Zij ontvangen dit indien zij binnen de nominale studieduur of binnen de looptijd van de studielening de studie succesvol hebben afgerond, binnen drie jaren na afronden van de studie terugkeren naar Aruba, zich inschrijven in het bevolkingsregister én op Aruba werkzaam zijn.[59]



Dienst Inspectie van het Onderwijs



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Ook is er de mogelijkheid voor Arubaanse jongeren tot 25 jaar om huisvestingskosten vergoed te krijgen als deze jongeren op Curaçao studeren en deze studie niet op Aruba te vinden is.[60] Er bestaat ook, onder voorwaarden, een reiskostenvergoeding voor in het buitenland studerende Arubaanse jongeren.[61] Arubaanse studenten in Nederland krijgen wat betreft studiefinanciering te maken met DUO. Een probleem kan zijn dat studenten wel naar Nederland afreizen, maar nog geen vaste woonplek hebben om in te kunnen schrijven. Het aanvragen van een BSN-nummer lukt dan niet. Het Arubahuis is de officiële vertegenwoordiging van de Arubaanse regering in Nederland en een instantie die studenten onder andere kan adviseren en begeleiden bij hun verblijf in Nederland. Voor studerenden op Aruba bestaat een studietoelage van ten hoogste 60 Arubaanse florin per maand (ongeveer 28 euro)[b].[62] In 2017-2018 gaf de Arubaanse overheid 29 miljoen Arubaanse florin (ongeveer 14 miljoen euro) uit aan studiefinanciering.

Welke wet- en regelgeving is er voor de onderwijsinstellingen?
In de Landsverordening kleuteronderwijs 1992, art. 6.1 en 6.2 is vastgelegd dat in het kleuteronderwijs zowel Papiamento als Nederlands als voertaal worden gebruikt.[63] De landsverordening basisonderwijs 1989 GT 75, Art. 9 schrijft het Papiamento voor als voertaal in de eerste twee leerjaren en het Nederlands als voertaal in de volgende leerjaren.[64] Uit onderzoeken blijkt dat het redelijk docentafhankelijk is wanneer Papiamento en wanneer Nederlands voertaal is in de klas. De talen worden door elkaar heen gebruikt. Welke taal gebruikt wordt hangt ook mede af van de populatie. Scholen zijn verplicht zich te verantwoorden in een jaarlijkse schoolgids en een schoolplan. Kleuter- en basisscholen zijn verplicht zich jaarlijks te verantwoorden in een speel- en werkplan en jaarlijks in een schema van werkzaamheden, respectievelijk leerplan en lesrooster. In het algemeen voortgezet onderwijs bestaat een Programmering van Leerstof en Toetsing (PLT) en in het examenjaar is daarnaast ook een Examenreglement verplicht. Een PLT van het examenjaar is vergelijkbaar met in Europees Nederland een Programma van Toetsing en Afsluiting (PTA).[65]

In 2018 heeft de minister besloten dat er een verplichte doorstroomtoets komt in het basisonderwijs, die per schooljaar 2018-2019 moet worden gebruikt als doorstroomtoets richting het voortgezet onderwijs. Deze Nationale doorstroomtoets wordt naast het advies van de school gebruikt.

In het beroepsonderwijs wordt zowel van Papiamento, Nederlands als Engels gebruik gemaakt. De kwalificatie-eisen voor het generieke onderdeel taal en communicatie worden door de Minister vastgesteld. Het Europees Referentiekader voor moderne vreemde talen (ERK) wordt als referentiekader gebruikt voor het beheersniveau (inclusief Nederlands) van het generieke onderdeel taal en communicatie. De taal van het onderwijs en de examens is voor ABO-niveau 1 opleidingen Papiamento en voor ABO-niveau 2, 3 en 4 opleidingen Nederlands. Bij EPI bij de opleiding *Hospitality & Tourism* wordt het Engels gebruikt. Het Nederlands wordt aangeboden vanuit een didactiek van Nederlands als vreemde taal. Indien de instructietaal anders is dan het Nederlands als vreemde taal zal de examinering ook hierop moeten aansluiten.[66]

---

b In de praktijk worden echter geen studietoelagen maar studieleningen toegekend aan studenten. Zie ook het landsbesluit Voorwaarden studieleningen dat recentelijk van kracht is geworden: Landsbesluit-voorwaarden-studieleningen-dd-27-juli-2021-no.5-Landscourant-Aruba-24-september-2021.pdf (ea.aw)





De school is de eerste verantwoordelijke om maatregelen te treffen tegen schoolverzuim. De school zendt gegevens over de afwezigheid van leerplichtige leerlingen aan de leerplichtambtenaren, via de maandstaten. Wanneer de leerplichtambtenaren op basis van de maandstaten vaststellen dat voor een leerling tien keer of meer een Code V (verzuim) geregistreerd werd, zal de leerplichtambtenaar optreden. Scholen op Aruba dienen te werken met vaste codes in hun verzuimregistratie waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim. Er kan ook sprake zijn van het door de school schorsen van een leerling. Waar dit in Europees Nederland maximaal vijf werkdagen betreft, is dit op Aruba drie. De school meldt elke schorsing van leerplichtige leerlingen bij Bureau Leerplicht. Bij verlofaanvragen langer dan tien dagen of verlofaanvragen waarbij een leerling Aruba vertegenwoordigt (bijv. bij sportwedstrijden) neemt de inspectie een besluit over de aanvraag, het schoolhoofd geeft een advies.[67]

Hoe is de verantwoordelijkheidsverdeling voor kwaliteit van het onderwijs en financieel beheer in de wet vastgelegd?
In het openbaar onderwijs is de Minister van Onderwijs het bevoegd gezag. Directeuren van deze scholen leggen dus aan de minister verantwoording af. Verder vallen de Directie Onderwijs en de inspectie onder het gezag van de Minister van Onderwijs. De meeste andere schoolbesturen worden bekostigd door de overheid. Scholen en directies leggen in dat geval verantwoording af aan hun schoolbestuur.[68] Taken en verantwoordelijkheden van de inspectie zijn vastgelegd in een Landsverordening en in een Landsbesluit.[69]

Rond 2007 was in het *Strategic National Education Plan "The Learner"* de teneur dat de financiële verantwoording van onderwijsinstellingen summier was en gekenmerkt werd door een gebrek aan transparantie. Een school of instelling diende bij het ministerie een begrotingsvoorstel in, dat kwam in een 'black box' en uiteindelijk kreeg de school vaak veel minder geld dan gehoopt. Schoolbesturen zien de beperkingen vanwege het subsidiesysteem als een grote uitdaging, waardoor innovatie en veranderingen afhankelijk worden van beschikbare fondsen. De verantwoording van de begroting was minimaal. Ook was de allocatie van middelen een zeer tijdrovend en bureaucratisch proces. Dit kwam bijvoorbeeld het onderhoud van gebouwen niet ten goede. Dat houdt de innovatie van het onderwijs tegen.[70]

PEN 2030 maakt duidelijk dat er nog een grote slag geslagen moet worden rond interne (binnen scholen en besturen) en externe (inspectie, Directie Onderwijs) kwaliteitszorg. Zowel intern als extern zullen instrumenten ontwikkeld worden en werkwijzen worden ingesteld om kwaliteit te garanderen. Van belang is dat de schoolbesturen en instellingen een kwaliteitszorgsystematiek hebben en de toezichtkaders van de inspectie van het onderwijs actueel zijn. Ook landelijk is het van belang om de kwaliteit van het onderwijs te monitoren. De vergaring van betrouwbare data is van belang, analyse van deze data is essentieel om het beleid aan te passen. Naast het feit dat scholen en schoolbesturen jaarlijks moeten rapporteren, zou de inspectie van het onderwijs aldus het beleidsstuk PEN 2030 jaarlijks een analyse moeten maken en rapporteren over de kwaliteit van het onderwijs.[71]

Hoe is toezicht op de kwaliteit van onderwijs en financieel beheer in de wet geregeld?

"Het toezicht op het voortgezet onderwijs is opgedragen aan de Minister. Het wordt onder zijn bevelen uitgeoefend door de directeur van de Directie Onderwijs en door inspecteurs."[72]

De inspectie is het toezichthoudend en adviserend orgaan van de Minister van Onderwijs. De afdeling Inspectie bestaat uit inspecteurs belast met het primair, het algemeen voortgezet en het beroepsonderwijs. De inspectie heeft als hoofdtaken:

- het stimuleren van de scholen om te werken aan de eigen kwaliteitszorg;
- het rapporteren en het adviseren over de gesignaleerde ontwikkelingen;
- het evalueren van de kwaliteit van het onderwijs;
- en het toezien op de naleving van de wettelijke voorschriften omtrent het onderwijs.[73]

Vanaf 2002, met de komst van de Toezicht Nota, werd de rol van de inspectie verbreed: naast wettelijke vereisten ging de inspectie zich ook onder meer bezighouden met het onderwijsproces, resultaten, schoolbeleid, onderwijsaanbod en (onderwijskundig) leiderschap. De inspectie moest ook een stimulerende taak ontwikkelen en meer de context van een school mee laten wegen. Vanaf 2007 kwam de focus voornamelijk te liggen op resultaten, pedagogisch handelen en schoolklimaat (met name veiligheid).

Om de kwaliteit van het onderwijs op de scholen te kunnen evalueren heeft de inspectie het 'Toezichtkader' ontwikkeld, waarin alle belangrijke kwaliteitsstandaarden en indicatoren zijn opgenomen. Dit kader dateert van 2003. Er is een nieuw kader in ontwikkeling. De momenteel geldende kwaliteitsstandaarden staan in vier categorieën gegroepeerd:

- zorg voor kwaliteit
- onderwijs en leren
- opbrengsten
- organisatie en beleid[74]

De inspectie verantwoordt zich jaarlijks in (statistische) jaarverslagen, per sector, over relevante ontwikkelingen in het onderwijs. In deze documenten is met name aandacht voor meetbare data, zoals aantallen scholen, doorstroomcijfers en examenresultaten van leerlingen per school en bevoegdheden van onderwijspersoneel. Minimale vereisten of normen wat betreft onderwijsresultaten, op basis van de aanwezige data en referentiekader, is iets wat er op dit moment nog niet is.

De Directie Onderwijs is naast de inspectie de andere partij die de kwaliteit van het onderwijs moet stimuleren, de directeur van de Directie Onderwijs wordt in de Landsverordening genoemd:

"1. De directeur en de inspecteur zorgen door bezoek aan de scholen voortdurend bekend te blijven met de toestand van het kleuteronderwijs.

2. Zij trachten de bloei van het kleuteronderwijs te bevorderen door overleg met de besturen en het personeel van de openbare en bijzondere scholen."[75]

In vergelijkbare Landsverordeningen staat hetzelfde m.b.t. basis- en voortgezet onderwijs.

2.4 Demografische kenmerken van de samenleving en de schoolpopulatie

Wat zijn demografische kenmerken van de leerlingenpopulatie en hun opvoedingssituatie?
Tussen 2010-2015 zat de grootste groep van de leerlingen in het voortgezet onderwijs op mavo, gevolgd door de eerste jaren EPB en vanaf 2013-2014 door de havo. Ongeveer 20 procent van de leerlingen zat op EPB, de meeste van hen stroomden vanuit het basisonderwijs in, een minderheid vanuit speciaal onderwijs of de mavo. Opvallend is dat ongeveer 6 op de 10 leerlingen jongen/man waren. Binnen het EPI is verhouding jongen-meisje anders: tussen 2010-2015 was ongeveer 55 procent van de studenten meisje/vrouw.[76]

Aan het eind van 2020 telde Aruba iets meer dan 108.000 ingezetenen[77]. In vergelijking met dezelfde periode (4e kwartaal) in 2010 valt op dat in 2020 in de leeftijd tussen 0 en 19 jaar deze groep procentueel gezien aanzienlijk minder vertegenwoordigd is. Vanaf 55 jaar zijn verschillende leeftijdsgroepen juist veel meer vertegenwoordigd ten opzichte van tien jaar ervoor. Er is met andere woorden sprake van een zichtbare vergrijzing.[78]

In Aruba worden hoofdzakelijk vier talen gesproken. De taal die thuis het meeste wordt gesproken en voor velen de moedertaal is, is het Papiamento (70 procent spreekt thuis Papiamento[79]). Dit is een relatief jonge taal met veel leenwoorden uit het Engels en het Spaans. De officiële overheidstalen zijn Nederlands en Papiamento. Ambtelijke stukken, wetgeving, maar vaak ook geschreven aanwijzingen in de buitenruimte zijn in het Nederlands. Nederlands is echter ook de taal die thuis het minst vaak wordt gesproken. Daarnaast spreekt een deel van de bevolking thuis Spaans of Engels.

Wat zijn demografische kenmerken van de samenstelling van de algemene populatie?
In het jaar 2010 had 72% van de werkenden op Aruba een opleiding niet hoger dan mavo/EPB. Het percentage van de Arubaanse bevolking met ten hoogste een afgeronde opleiding basisonderwijs was rond de 43%. Bijna 20% was middelbaar, hoger of universitair geschoold.[80]

In 2010 was de belangrijkste in de thuissituatie gesproken (moeder)taal Papiamento (68% van de gezinnen), gevolgd door Spaans (14%), Engels (7%) en Nederlands (6%). De educatiegraad was het laagst onder de Arubanen die thuis Papiamento spreken. Van die populatie ouder dan 14 jaar heeft 75% een scholingsgraad lager of gelijk aan de mavo. Onder de groep Spaanstaligen en Engelstaligen heeft 63% een opleidingsniveau lager of gelijk aan de mavo. Van degenen die thuis Nederlands spreken is 30% opgeleid op een niveau van ten hoogste mavo.[81]

Bij het meest recente onderzoek uit 2016 naar inkomen en uitgaven op Aruba blijkt dat de gemiddelde maandelijkse consumptie per huishouden ongeveer 4300 Arubaanse florin was, vergelijkbaar met 2000 euro. Bijna 40% gaat op aan kosten rond huur of hypotheek van een woning. Het gemiddelde bruto inkomen lag op iets meer dan 4500 Arubaanse florin, waarbij volgens OECD-standaard 31% van de huishoudens tot de hogere inkomens behoorde, 48% tot de middeninkomens en ruim 20% tot de lagere. Deze laatste groep had minder dan 1800 florin maandelijks te besteden. Uitgaven voor huishoudens m.b.t onderwijs zijn tussen 2006 en 2016 gestegen van gemiddeld 26 naar 34 florin per maand, waarbij de hoogste inkomens verhoudingsgewijs meer betalen dan de lagere inkomens.[82]

Wat zijn kenmerken van de arbeidsmarkt?
De meest recente data van het CBS laten zien dat tussen 2010 en 2020 de bevolking op Aruba met 10% is toegenomen. Tegelijkertijd vergrijst de Arubaanse bevolking snel. Was in 1981 nog 7% van de bevolking 65 jaar of ouder, dat is inmiddels toegenomen tot 15%. Van de groep 15 jaar en ouder was in 2019 65% economisch actief. Ruim 5% was werkloos. De horeca is de grootste sector op de arbeidsmarkt, 24% van de beroepsbevolking is werkzaam in deze sector. De sector groothandel en detailhandel volgt daarop; 16% van de beroepsbevolking is werkzaam in deze sector.[83]

Een volledige betrekking op de havo, vwo en IPA is 27 lesuren van 45 minuten en op de mavo en elders geldt een volledige betrekking van 32 lesuren van 45 minuten. Veel docenten hebben naast hun docentschap overdag er nog (onderwijs gerelateerd) werk bij in de namiddag of avond, aldus *The Learner* in 2007. Veel leraren werden rond 2007 nog geworven in Europees Nederland.[84] In 2017 werden de uitzendkosten voor leerkrachten en docenten niet meer vergoed door Land Aruba. Onderwijsbreed is het aantal leerkrachten/docenten die uit Nederland komen om hier in het onderwijs te werken vanaf 2017 relatief gedaald. De inspectie beschrijft dat er in het onderwijs op Aruba een tekort is aan bevoegd personeel. Dit probleem lijkt steeds groter te worden.[85]

Er bestaat een sterke relatie tussen opleidingsniveau en arbeidsmarktparticipatie. Het percentage economisch actieven in de potentiële beroepsbevolking neemt gestaag toe naarmate de scholingsgraad toeneemt. Met name in de categorie laagst opgeleiden (ISCED niveau 0/1) is minder dan de helft werkend of actief werkzoekend. Bij de hoogst opgeleiden (ISCED 7 niveau) is de arbeidsmarktparticipatie meer dan 90%. Opvallend is dat de arbeidsparticipatie onder vrouwen de laatste decennia sterk is toegenomen (van 27% in 1960, tot 63,9% in 2010). Wel blijft de participatie nog altijd lager dan onder de mannen. Kijken wij naar de zogeheten *employment rate*, dat is het aandeel werkenden van de totale potentiële beroepsbevolking, dan zien wij dat dit in 2010 voor vrouwen 53,3% is en voor mannen 61,5%.[86]

2.5 Structurele en incidentele contextfactoren

Welke factoren inherent aan het onderwijssysteem hebben invloed op de kwaliteit van de kernfuncties en voorzieningen?
In *The Learner* van 2007 worden diverse zaken genoemd, zoals een gebrek aan onderwijskundig leiderschap (micromanagement, te weinig dialoog, top-down besluitvorming), financiële middelen, en te weinig transparantie rond bestedingen. Ook wordt regelmatig genoemd dat het onderwijs achterhaald is en niet goed aansluit bij de maatschappelijke ontwikkelingen. Ook de kwaliteit van docenten wordt in twijfel getrokken. Bovendien kregen leraren weinig ruimte om zich te ontwikkelen en te professionaliseren en was er geen werkend SHRM-beleid. Functioneringsgesprekken vonden nauwelijks plaats. Goede docenten worden niet beloond, het systeem leidt tot middelmatigheid. Docenten waren baas in het eigen lokaal, er was nauwelijks sprake van gedeelde kennis tussen leraren. Veel schooldirecteuren waren onvoldoende bekwaam om de uitdagingen die ze tegenkwamen het hoofd te bieden. Dit heeft onder meer ermee te maken, aldus het rapport, dat de meeste directeuren geen managementachtergrond hebben, maar voormalig docenten waren. Ook maken directeuren geen beleid en zijn ze afhankelijk van het bestuur wie wordt aangenomen als nieuwe docent.[87]

Ook in PEN 2030 worden zwaktes binnen het onderwijs beschreven. Zo is binnen het AVO de mindset van docenten teveel gericht op *knowledge based* onderwijs en dit is niet langer toereikend voor de gewenste doelen binnen het onderwijs. De aansluiting primair-secundair onderwijs kan ook veel beter. Vanuit nationaal niveau wordt het gebrek aan een monitoringssysteem als een grote uitdaging ervaren. Dit heeft als gevolg dat er geen zicht is op de daadwerkelijke uitdagingen in de praktijk. De gefragmenteerde aard van het onderwijssysteem samen met de taalproblematiek maakt het op structureel niveau complex om een aansluiting en doorstroming te garanderen, waardoor er een grote uitdaging is voor wat betreft de vroegtijdige schoolverlaters (drop-outs). Op mesoniveau vanuit de schoolbesturen zijn de beperkingen vanwege het subsidiesysteem een groot probleem waardoor innovatie en veranderingen afhankelijk worden van beschikbare fondsen. Op microniveau worden de randvoorwaarden zowel concreet als abstract als een grote belemmering ervaren.[88]

Het '*National Integrated Strategic Plan: Nos Aruba 2025*' beschrijft de meertaligheid juist als een kracht van Aruba.[89] Het door de Centrale Bank van Aruba in januari 2018 gepubliceerde '*Innovation Policy Framework 2030. Isla Innovativo*' gaat ook in op de rol van digitalisering in de toekomst van Aruba. De overheid moet als innovatiepartner optreden. Scholen moeten leerlingen voorbereiden op de toekomst door hen '*future skills*' bij te brengen. Digitalisering brengt extra kosten/uitgaven met zich mee, deze zouden structureel opgenomen dienen te worden in de onderwijsbegroting.[90]

De taalkwestie is ook in 2019 in een AVO-adviesnota aan bod gekomen. Enkele concrete aanbevelingen in dit rapport zijn om een pilottraject TTO Engels-Nederlands te implementeren voor de havo en mogelijk later voor vwo. Voor de mavo zou er een pilot TTO Papiamento-Engels moeten komen, met Nederlands wel als verplicht vak. Ook wordt de aanbeveling gedaan om Nederlands als Vreemde Taal aan te bieden. Dergelijke aanbevelingen zijn nodig om de taalproblematiek aan te pakken. Nederlands en Papiamento zijn verankerd in de wet als officiële talen, maar sluiten niet volledig aan bij de kenmerken van de Arubaanse samenleving waarin het Nederlands als thuistaal een minimale rol speelt.[91]
Er is sinds schooljaar 2021 een TTO project Engels Nederlands op Schakel College.

Welke factoren van buiten het onderwijssysteem hebben invloed op de kwaliteit van kernfuncties en voorzieningen?
De COVID-19-pandemie heeft voor het land Aruba, met een grote afhankelijkheid van het toerisme, zeer nadelige gevolgen. Aangezien Aruba voor een groot deel van het BBP afhankelijk is van inkomsten uit toerisme, kan dit leiden tot economische problemen op langere termijn. Dit kan op zijn beurt leiden tot minder ruimte voor uitgaven m.b.t. onderwijs. Een klein land als Aruba is meer dan een groot land afhankelijk van externe factoren. Al in een rapport van het IMF (2017) staat dat Aruba kwetsbaar is voor externe klappen (shocks) omdat 85 procent van de economie afhankelijk is van toerisme, de publieke schulden hoog zijn en het ambtenarenapparaat groot is. Recent is een alomvattend plan bedacht om Aruba uit de COVID-19-crisis te loodsen: '*Repositioning Our Sails Masterplan*'. Dit plan is een vervolg op '*Nos Plan, Nos Futuro. National Strategic Plan 2020-2022*' en was onder meer nodig vanwege de verwachte krimp van het BBP met 28,5 procent, een stijging van werkloosheid met 13,5 procent en 30,9 procent minder inkomsten uit belastingen. In het plan is kort aandacht voor de verbinding van de economie met het onderwijs: in het curriculum moet meer aandacht komen voor de circulaire economie, duurzaamheid, energie en klimaat. Verder gaat het plan in op de

digitalisering van de samenleving die noodzakelijk is en waarbij ook het onderwijs mee moet in de '*21st century skills*'.[92]

Een probleem waar Aruba mee te kampen heeft en zal hebben in de toekomst, is vergrijzing: het absolute aantal kinderen onder de 10 jaar is na het jaar 2000 gestaag gedaald, terwijl het aantal 60+ers tussen 2010 en 2025 ongeveer zal verdubbelen. In de beschikbare data over de periode 2014-2020 van UNESCO is deze trend eveneens zichtbaar. Zorgkosten zullen als gevolg van vergrijzing stijgen, aangezien de bevolking steeds ouder wordt. Aan de andere kant zullen er minder jongeren zijn die deze kosten kunnen dragen. In 1960 lag de pensioengerechtigde leeftijd nog op 60 jaar met de mogelijkheid om op 55 jarige leeftijd met pensioen te gaan. In 1992 is de pensioenleeftijd vastgesteld op 60 jaar zonder de mogelijkheid te kiezen voor pensioen op 55 jarige leeftijd. Tussen 1 januari 2015 en 1 januari 2024 stijgt deze leeftijd in stappen van 6 maanden weer naar 65 jaar.[93]

Immigratie kan zowel een kans als bedreiging vormen. Grote aantallen (Venezolaanse) vluchtelingen zijn voor een klein land als Aruba nauwelijks op te vangen. Anderzijds kunnen immigranten die bepaalde expertise of competenties bezitten, de Arubaanse economie en maatschappij juist verder helpen. Het IMF-rapport uit 2017 beveelt dit aan.[94] Het is de vraag in hoeverre de groep Venezolaanse vluchtelingen de juiste expertise met zich meebrengt. Bovendien brengen grote groepen migrantenkinderen extra uitdagingen voor het onderwijsveld met zich mee. Er worden vanuit het onderwijs al meer sociale problemen bij leerlingen vastgesteld dan in het verleden.

In veel beleidsplannen van de laatste jaren wordt innovatie in onder meer onderwijs en digitalisering gezien als een grote kans voor de Arubaanse samenleving. Modern onderwijs dat beter aansluit op de banen van de toekomst kunnen de Arubaanse economie vooruit helpen. Ook kan Aruba een regionale voorloper worden op het gebied van innovatie, wetenschap en technici. Aan de andere kant kunnen bureaucratie en een *brain drain* van jonge mensen als een rem werken op innovatie. De jongerenwerkloosheid ligt boven de 20 procent en is al jaren een probleem.[95] Met dergelijke kansen en bedreigingen heeft de Arubaanse samenleving te maken.





DEEL II: Probleemanalyse en aanbevelingen

In het voorgaande deel zijn het doel van de doorlichting en de bijbehorende onderzoeksvragen geformuleerd en is het Arubaanse onderwijssysteem beschreven. Vanuit dit vertrekpunt hebben de inspecties desk research verricht, gesprekken gevoerd op locatie en verschillende scholen bezocht waar met directie, leraren en leerlingen werd gesproken en lessen werden geobserveerd. Onze bevindingen en het resultaat van al deze activiteiten zijn hierna in de vorm van een 13-tal onderbouwde aanbevelingen beschreven, thematisch gegroepeerd naar 'Registratiesysteem voor kengetallen', 'Verbetering van het onderwijs' en 'Versterking van het systeem'.





Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Registratiesysteem voor kengetallen

Aanbeveling 1: Organiseer een betrouwbaar en duurzaam registratiesysteem voor kengetallen

Doelmatig beleid vereist zicht op de kwaliteit van het onderwijs. Hoe is de instroom, doorstroom en uitstroom van leerlingen voor elk van de onderwijssoorten? Hoe ontwikkelen eindtoets- en examencijfers zich over tijd? Is er voldoende gekwalificeerd personeel? Hoe groot zijn de verschillen tussen scholen? En hoe verhoudt het land zich ten opzichte van andere landen? Momenteel is dit zicht niet compleet. Beleidsmakers, schoolbesturen en andere stakeholders zijn daardoor beperkt in doelmatige sturing op kwaliteitsbevordering. Wij bevelen aan om een betrouwbaar en duurzaam registratiesysteem voor kengetallen in te richten. Hiertoe stellen we een stappenplan voor waarin het land eerst bepaalt aan welke eisen het systeem moet voldoen en vervolgens dit systeem gefaseerd invoert.

Situatieschets

Het belang van data

Streven naar betere onderwijskwaliteit start bij het vaststellen van de actuele situatie en het bepalen van de doelsituatie. Dit behoeft een betrouwbare en continue bron van data op basis waarvan vergelijkingen gemaakt kunnen worden, bijvoorbeeld over tijd of met referentielanden. Als zodanig vormen data een essentieel hulpmiddel voor beleidsmakers, schoolbesturen en andere stakeholders. Data helpen niet alleen bij het in kaart brengen van deficiënties en het stellen van prioriteiten en doelen, maar ook bij het meten van voortgang en het evalueren van gekozen beleid of interventies. Meetbare en tijdsgebonden doelen lenen zich voor sturing en bijsturing wanneer noodzakelijk.

Statistische jaarverslagen Directie Onderwijs

Sinds schooljaar 1985/1986 stelt de afdeling Onderzoek en Statistiek van de Directie Onderwijs jaarlijks ruwe onderwijsdata beschikbaar aan de minister voor verdere analyse. Schoolbesturen verstrekken hiertoe, naar wettelijke verplichting, de onderliggende gegevens aan de Directie Onderwijs.

De statistische jaarverslagen tonen tellingen voor het bekostigde primair, secundair, middelbaar en hoger beroepsonderwijs. Dit betreft aantallen leerlingen, uitgesplitst naar o.a. sekse, leeftijd, woonregio, thuistaal, geboorteland, alsook het aantal zittenblijvers, het aantal klassen, gemiddelde klassengrootte en ratio leerling/leerkracht per school. Ook betreft dit aantallen leerkrachten, uitgesplitst naar sekse, leeftijd, geboorteland, thuistaal, burgerlijke staat en bevoegdheid. Eveneens opgenomen zijn doorstroomgegevens van het basis- naar het voortgezet onderwijs en uit- en doorstroom gegevens van het EPB. Voor het niet-bekostigd onderwijs worden aantallen leerlingen en leerkrachten gepresenteerd, uitgesplitst naar sekse. Tot slot zijn de examenresultaten (aandeel geslaagden) voor de verschillende onderwijssectoren opgenomen, alsook tellingen van onderwijsondersteunend personeel, vraag- en aanbod van leerkrachten en het aantal toegekende studieleningen.

Opvallend zijn 1) de disclaimer sinds schooljaar 2010/2011 dat door technische problemen verschillende teldatums van instroom en uitstroom van leerlingen worden gebruikt die niet noodzakelijkerwijs overeenkomen met de actualiteit en 2) de afwezigheid van statistische jaarverslagen na schooljaar 2016/2017. Hier zijn risico's zichtbaar voor wat betreft de betrouwbaarheid en continuïteit van de informatievoorziening. Daarnaast ontbreken doorstroomgegevens (uitsplitsing vervolgonderwijs/arbeidsmarkt) voor het speciaal onderwijs, mavo, havo, vwo, EPI en HBO (bachelor), en instroomgegevens (uitsplitsing aanleverend onderwijs) voor EPI, IPA en HBO.

In aanvulling op genoemde jaarlijkse rapporten publiceert de Directie Onderwijs losse documenten op haar website met daarin visuele tijdreeksen (vaak vijf jaren) rond aantallen leerlingen, leerkrachten en scholen, onderwijsuitgaven, deelname, zittenblijvers, examenresultaten en studieleningen.

Jaarverslagen Inspectie van het Onderwijs
Sinds enkele jaren publiceert[c] de Inspectie van het Onderwijs jaarverslagen voor het primair onderwijs (2015/2016, 2016/2017, 2017/2018 en 2018/2019), het algemeen voortgezet onderwijs (2015/2016, 2016/2017, 2017/2018 en 2018/2019) en het beroepsonderwijs (2015/2016, 2016/2017, 2017/2018, 2018/2019 en 2019/2020). Deze jaarverslagen kennen een gedeeltelijke overlap met de statistische jaarverslagen vanuit de Directie Onderwijs

Het jaarverslag primair onderwijs bevat gegevens over klassengrootte, leerresultaten (leerjaar 1-5 + leerjaar 6 overgang naar vo; uitgesplitst naar sekse), tijdreeks (vijf jaar) doorstroom po naar vo, doorstroom leerlingen op de drie MLK scholen en de ZMLK school, aantallen + motivatie schorsing en verwijdering in speciaal en regulier basisonderwijs.

Het jaarverslag algemeen voortgezet onderwijs bevat gegevens over aantallen leerlingen per school, leerresultaten (doorstroom, opstroom, afstroom, zittenblijven voor eerste leerjaren) op landelijk en op schoolniveau, voor onderbouw en bovenbouw mavo, havo en vwo, alsook examenresultaten (geslaagden vs. zittenblijvers) voor mavo, havo, avondhavo, vwo, landsexamens en IPA. Daarnaast wordt het aantal + motivatie schorsingen gerapporteerd, apart voor mavo en havo/vwo, uitgesplitst naar sekse. Doorstroomcijfers naar vervolgonderwijs (arbeidsmarkt, hbo, wo, IPA, EPI) zijn niet beschikbaar.

Het jaarverslag beroepsonderwijs (SPO, EPB, EPI, Politie, OAA) toont per school het aantal klassen, leerlingen/studenten (naar sekse), onderwijspersoneel (naar sekse), en klassengrootte; examenresultaten (geslaagd vs. afgewezen vs. teruggetrokken; voor SPO en EPI uitgesplitst naar sekse); leerresultaten (bevorderd vs. niet bevorderd vs. school verlaten; naar sekse); aantal schorsingen + motivatie (EPB, SPO) en verwijderingen (EPB).

Probleemanalyse
Bovenstaand overzicht toont enerzijds dat relevante data voor een deel worden gedocumenteerd en gepubliceerd voor het brede publiek. Anderzijds loopt de informatievoorziening enkele schooljaren achter, wordt een deel van de informatie slechts door de Directie Onderwijs gepubliceerd en een ander deel slechts door de inspectie van het onderwijs, en is het huidige totaaloverzicht niet compleet. Wat

c De Inspectie van het Onderwijs brengt jaarverslagen uit vanaf 2001-2002. Sinds 2015 mogen deze met accordering van de minister ook gepubliceerd worden.

bijvoorbeeld ontbreekt, zijn gegevens rond de uitstroom (uitsplitsing vervolgonderwijs/arbeidsmarkt) van leerlingen in het speciaal onderwijs, EPI en HBO (bachelor) en gegevens rond de instroom van leerlingen (uitsplitsing aanleverend onderwijs) voor EPI, IPA en HBO. Dit staat een eenduidige analyse rond schoolloopbanen, vervolgsucces en aansluitingsproblemen in de weg. Maar ook gegevens rond kwalificatie (bv. gewogen gemiddelde examencijfers), socialisatie (bv. resultaten t.a.v. sociale competenties) en onderwijsfinanciering ontbreken in zijn geheel.

Verschillende stakeholders gaven blijk van hun behoefte aan data en een centraal registratiesysteem. Voorbeelden betreffen meerdere scholen die verlegen zitten om zicht op het vervolgsucces van hun leerlingen, een lerarenvakbond die schoolbesturen spreekt met beperkt zicht op wat er op de scholen gebeurt door afwezigheid van data, en een grote scholenstichting die zich in een vergevorderd stadium bevindt van het inrichten van een eigen leerlingvolgsysteem. De Directie Onderwijs en de Arubaanse inspectie van het onderwijs richten momenteel samen het OpenEMIS registratiesysteem (UNESCO) voor kengetallen in. Gegeven dat de voorwaarden rond doeltreffendheid, validiteit, betrouwbaarheid, actualiteit en continuïteit (zie deel III) voldoende zijn geborgd, kan het OpenEMIS project een sleutelrol vervullen in de uitwerking van onderhavige aanbeveling.

Aanbeveling

De werkgroep adviseert een betrouwbaar en duurzaam registratiesysteem voor kengetallen te ontwikkelen. Dit is mogelijk binnen de reeds in gang gezette samenwerking tussen de Directie Onderwijs en de Arubaanse inspectie. In deel III presenteren we de opbrengst van een gezamenlijk verkenning van de vorderingen, aangevuld met doelresultaten en bijbehorende streeftermijnen en verantwoordelijken.





Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Verbetering van het onderwijs

Dit hoofdstuk bevat een reeks aan aanbevelingen die betrekking hebben op verbetering van (voorwaarden voor) het onderwijs.

Aanbeveling 2: Maak een eenduidige en consequente keuze in het taalbeleid

Het Arubaanse schoolsysteem volgt grotendeels het Nederlandse model, met Nederlandstalige lesmethoden, toetsen en examens. Tegelijkertijd worden in Aruba meerdere talen gesproken en is het Nederlands een 'dode' taal voor de meerderheid van de bevolking. Het is daarom logisch dat taalbeleid op scholen de aandacht heeft. De Arubaanse regering heeft ingezet op meertalig onderwijs met de moedertaal als instructietaal, maar een duidelijke lijn voor het gehele onderwijssysteem is moeilijk te ontdekken. Dit leidt onder andere tot een haperende aansluiting tussen en binnen onderwijssectoren, en tot een gebrekkige aansluiting op de arbeidsmarkt of vervolgonderwijs. Wij bevelen daarom aan om een eenduidige beleidskeuze te maken rond het taalbeleid in het Arubaanse onderwijs en daarbij rekening te houden met een set uitgangspunten en implementatie-eisen.

Situatieschets

Vier talen

Op Aruba worden vier talen gesproken. De taal die thuis het meeste wordt gesproken en voor velen de moedertaal is, is het Papiamento (In 2020 werd in bijna 70 procent van de huishoudens het Papiamento het meest gesproken[96]). Dit is een relatief jonge taal met veel leenwoorden uit het Engels en het Spaans. Door een toename aan gemengde huwelijken, is er steeds vaker sprake van gezinnen met twee thuistalen. De officiële overheidstalen zijn Nederlands en Papiamento. Ambtelijke stukken, wetgeving, maar vaak ook geschreven aanwijzingen in de buitenruimte zijn in het Nederlands. Nederlands is echter ook de taal die thuis het minst vaak wordt gesproken. Na het Papiamento is de tweede veel gesproken thuistaal op Aruba het Spaans, de derde is het Engels.[97] De Engelse taal is mede belangrijk vanwege de grootste arbeidsmarktsector op het eiland: het toerisme. Het toerisme op Aruba richt zich voor een groot deel op de VS, de dollar is een geaccepteerde valuta en de eerste aanspreekvorm in de toeristische gebieden is het Engels. Ook zijn de Arubanen (deels) gericht op de VS als het bijvoorbeeld gaat om studie en vakanties. Bovendien komen er ook veel toeristen uit Noord-Amerika en het Caribisch gebied. Ten slotte is er een grote Spaanstalige gemeenschap op Aruba. De laatste jaren is de immigratie vanuit Zuid-Amerika, in het bijzonder Venezuela en Colombia, toegenomen.

Taal op school

Het schoolsysteem op Aruba volgt grotendeels het Nederlandse model. Lesmethoden, toetsen en examens zijn veelal in het Nederlands. En ook de instructietaal is in theorie hoofdzakelijk Nederlands. In de praktijk wordt hier nog wel eens van afgeweken. De laatste jaren is een discussie gaande over welke instructietaal voor het kind het beste is en zijn er verschillende pilots met een andere instructietaal dan het Nederlands geweest. Momenteel is het beleid dat het primair onderwijs uitgaat van de twee officiële talen van Aruba: Nederlands of Papiamento, afhankelijk van de dominante moedertaal van de schoolpopulatie. In

het voortgezet onderwijs is de instructietaal veelal in het Nederlands. In de praktijk is het afhankelijk van de school en van het onderwijsniveau of studierichting in welke taal het kind zijn lesinstructie krijgt.

Instructietaal
PO: In het primair onderwijs is de officiële instructietaal Papiamento of Nederlands, en wil men aansluiten bij de meertalige achtergrond van de leerlingen. Drie scholen van twee schoolbesturen in het primair onderwijs hebben deelgenomen aan de pilot *Proyecto Scol Multilingual* (PSML). In dit pilotproject kregen leerlingen vanaf leerjaar 1 tot en met leerjaar 4 instructie in het Papiamento. In leerjaren 5 en 6 was de instructie in het Nederlands. Uitgangspunt is dat leerlingen beter leren in hun moedertaal (Papiamento) dan in een vreemde taal. Als *lessons learned* van deze pilot worden genoemd dat de planning meer aandacht behoeft: koppelen van beleid en middelen, fasering van de implementatie en meer aandacht voor monitoring en evaluatie. Ook wil men in het vervolg meer aandacht geven aan communicatie met schoolbesturen over de planning en kiezen voor een bestuursgerichte aanpak.
De pilot PSML is opgevolgd door *Scol Arubano Multilingual* (SAM), dat in het gehele primair onderwijs wordt ingevoerd in de periode 2019-2030. PSML en SAM vertonen veel overeenkomsten, met het verschil dat PSML uitgaat van Papiamento als instructietaal, terwijl SAM uitgaat van de moedertaal van het kind, waarbij - afhankelijk van de leerlingenpopulatie - gekozen wordt tussen Papiamento of Nederlands als instructietaal (zie Figuur 2). De bedoeling is een nieuw onderwijsaanbod op basis van de kerndoelen te creëren, waarbij aandacht is voor passende leermiddelen en een passende pedagogisch didactische aanpak.

In de praktijk komt het voornamelijk neer op Papiamento als instructietaal, en in mindere mate Nederlands. Inmiddels is het beoogd beleid om SAM als meertalig onderwijssysteem te implementeren in het gehele primair onderwijs. Ook is een Coördinatiegroep voor het Integraal Taalbeleid Onderwijs voor Aruba ingesteld, deze dient met een advies voor een integraal taalbeleid te komen. In deel III van dit tussenrapport gaan we verder in op het doel en beoogd eindresultaat van deze Coördinatiegroep.

Figuur 2

Uitgangspunten Scol Arubano Multilingual (SAM)

TWEE VARIANTEN VAN DE SCOL MULTILINGUAL		
Instructietaal	PAPIAMENTO	NEDERLANDS
In welke scholen?	In scholen waar de meerderheid van de LEERLINGEN thuis Papiamento spreekt (eventueel in combinatie met een andere taal)	In scholen waar de meerderheid van de LEERLINGEN thuis Nederlands spreekt (eventueel in combinatie met een andere taal)
IMPLEMENTATIE KERNDOELEN TALEN		
Aanbod Talen	• Papiamento als Moedertaal[1], alfabetiseringstaal en eerste taal om alle taalvaardigheden in te leren • Nederlands als sterke Vreemde Taal[2] • Engels als (sterke) Vreemde Taal of Tweede Taal • Spaans als Vreemde Taal	• Nederlands als Moedertaal, alfabetiseringstaal en eerste taal om alle taalvaardigheden in te leren • Papiamento als Tweede Taal[3] • Engels als (sterke) Vreemde Taal of Tweede Taal • Spaans als Vreemde Taal
Kerndoelen en leerlijnen Talen	De kerndoelen zijn voor alle talen in beide gevallen gelijk	
	De leerlijnen en didactiek van het Papiamento als MT en van het Nederlands als VT zijn verschillend	De leerlijnen en didactiek van het Nederlands als MT en van het Papiamento als T2 zijn verschillend
	De leerlijnen en didactiek van het Engels en het Spaans zijn in beide gevallen gelijk	
VERDERE IMPLEMENTATIE KERNDOELEN REKENEN		
Aanbod rekenen	In het Papiamento met aanvullende oefeningen in het Nederlands (en het Engels)	In het Nederlands met aanvullende oefeningen in het Papiamento (en het Engels)
Kerndoelen en leerlijnen Rekenen	De kerndoelen, leerlijnen en didactiek zijn in beide gevallen gelijk	
IMPLEMENTATIE KERNDOELEN OVERIGE VAKKEN		
WO-vakken	In het Papiamento met aanvullende bronnen en aanvullende eindproducten in de 3 andere talen	In het Nederlands met aanvullende bronnen en aanvullende eindproducten in de 3 andere talen
Verkeer	In het Papiamento tot en met het Verkeersexamen	In het Nederlands tot en met het Verkeersexamen
Bewegings-onderwijs	In het Papiamento	In het Nederlands
Kunst Educatie	In het Papiamento	In het Nederlands
Kerndoelen en leerlijnen	De kerndoelen, leerlijnen en didactiek zijn in beide gevallen voor alle bovengenoemde vakken gelijk	

Bron: https://www.ea.aw/pages/wp-content/uploads/t/taalbeleid/SAM-Schema-twee-varianten-scol-multilingual.pdf

SO/SPO: In het speciaal onderwijs (met uitzondering van cluster 4) en in het praktijkonderwijs (SPO) is de instructietaal Papiamento.

VO: De instructietaal op de mavo, havo en het vwo is officieel Nederlands, maar dit verschilt in de praktijk tussen scholen. Het EPI en de havo/vwo geven bijvoorbeeld aan dat het niveau waarop het Nederlands door hun instromende leerlingen wordt beheerst op individuele mavo-scholen is terug te voeren. Met andere woorden: de ene mavo lijkt beter in staat haar leerlingen tot een niveau Nederlands te brengen dat voldoende aansluit op EPI of havo/vwo dan de andere mavo. Overigens geeft het EPI dit ook aan voor hun instroom vanuit het EPB. Hier blijken ook grote verschillen tussen de schoollocaties mee te spelen. In scholen (zowel mavo als EPB) in San Nicolas is Papiamento als instructietaal gebruikelijker dan op scholen in Oranjestad. De instructie op havo/vwo is in de onderbouw ook nog vaak in het Papiamento.

BO: In het beroepsonderwijs (EPB en EPI) is het afhankelijk van het instroomniveau of de officiële instructietaal Papiamento, Engels of Nederlands is. In niveau 1 (arbeidsmarkt) van het EPB (LBO) is de instructietaal Papiamento. In niveau 2 (uitstroom en doorstroom) is de instructietaal Nederlands. Het eerste jaar van het EPB, het startjaar, wordt mede gebruikt om het taalniveau 'op te krikken'. Ook *remedial teaching* wordt vooral ingezet op bijspijkeren van de Nederlandse taal. In het EPI (mbo) is de instructietaal Nederlands, behalve in de sector Toerisme. Daar is deze Engels. Ook de *associate degree Hospitality and Tourism Management* wordt in het Engels verzorgd. In de praktijk is de instructietaal op het EPB ook in de hogere niveaus vaker Papiamento dan Nederlands en ook in het EPI wordt nog vaak het Papiamento naast het Nederlands gebruikt in de lessen.

HO: Het IPA (pabo/lerarenopleiding) is sinds kort overgegaan op instructietaal in het Papiamento en sorteert daarmee voor op de relatief grote plaats van Papiamento binnen SAM. De lerarenopleiding gaat er van uit dat het Nederlands als instructietaal verdwijnt of veel minder belangrijk wordt. Nederlands is als vreemde taal opgenomen in het curriculum. Op de UA (wo/hbo) wordt Nederlands of Engels als instructietaal gehanteerd. Er is een samenwerking met het Taalcentrum-VU voor leerlingen die zwak zijn in taal.

Probleemanalyse

Taalprojecten (PSML/SAM) zonder randvoorwaarden

Om meer aan te sluiten bij de moedertaal, in de meeste gevallen het Papiamento en vaak meertaligheid, is het project *Scol Arubano Multilingual* (SAM) als onderwijsinnovatie geïntroduceerd (NOA2030). Vanaf het schooljaar 2021-2022 worden alle scholen voor primair onderwijs geacht op basis van deze innovatie te gaan werken. Met SAM wordt beoogd dat instructie tot en met leerjaar 6[d] (einde basisonderwijs) in de moedertaal, veelal het Papiamento (of in enkele gevallen in het Nederlands) wordt gegeven. Vooruitlopend hierop zijn drie basisscholen in 2012 met de pilot *Proyecto Scol Multilingual* (PSML) gestart. SAM bouwt voort op de ervaringen met PSML.

d Het onderwijssysteem op Aruba is vergelijkbaar met het Europese Nederlandse systeem. Het primair onderwijs duurt acht jaar en is verdeeld in een kleuterperiode (2 jaar) en het basisonderwijs (leerjaar 1 tot en met 6).

De werkgroep constateerde gedurende haar bezoek in de zomer van 2021 dat de meningen over het nut en de noodzaak van SAM sterk uiteenlopen. Onderzoek heeft aangetoond dat leerlingen weliswaar beter leren in hun moedertaal, maar verschillende stakeholders gaven aan dat het Papiamento een jonge en in woordenschat beperkte taal is. Instructie in het Papiamento lijkt daardoor soms eerder een beperking dan een verrijking.
Daar komt bij dat de schoolleiders die we hierover spraken, niet bekend zijn met de evaluatie van de pilot PSML. De *lessons learned* die voor de implementatie van SAM zijn geformuleerd, zijn bij hen niet bekend. Bij PSML bleken de middelen niet toereikend, methoden niet beschikbaar en leerkrachten pedagogisch-didactisch onvoldoende voorbereid. Het PSML-programma werd t/m leerjaar 4 in het basisonderwijs goed begeleid (mede vanuit IPA), maar daarna niet meer. Er waren geen duidelijke richtlijnen en leerkrachten moesten zelf lesmateriaal ontwikkelen; dit kostte veel tijd en een kwaliteitscontrole ontbrak. Er is nog nauwelijks onderzoek gedaan naar de korte termijn leerresultaten van leerlingen die hebben deelgenomen aan de PSML pilot, laat staan dat er volgstudies zijn die leerlingen gedurende hun onderwijsloopbaan volgen. De voorstanders van SAM wijzen op de – weliswaar beperkte – analyses die hoopgevend zijn wat betreft de leerresultaten en de actieve betrokkenheid van leerlingen. Echter, sommige scholen voelen zich overvallen door de snelle introductie van SAM zonder grondige, openbare evaluatie. Enkele individuele scholen kijken liever eerst de kat uit de boom. Hun argumenten hiervoor zijn: de randvoorwaarden ontbreken en wij zijn hierop slecht voorbereid.

Tegelijkertijd staan veel scholen in het basisonderwijs positief tegenover Papiamento als instructietaal in het onderwijs. Zij zien Nederlands als een dode taal die nauwelijks wordt gesproken. Hun observatie is dat bij instructie in het Papiamento leerlingen mondiger zijn, ze zich beter leren uitdrukken en vergelijkbare resultaten laten zien als leerlingen die onderwijs in de Nederlandse taal krijgen aangeboden. Ook de lerarenvakbond is positief over Papiamento als instructietaal. Deze positieve toon slaat om naar een negatiever geluid bij scholen in het hoger secundair (beroeps)onderwijs. Zij zien reeds nu taalzwakke leerlingen het secundaire onderwijs instromen die veel moeite hebben met het Nederlands.

Aansluiting tussen en binnen sectoren hapert
Binnen en tussen sectoren verschilt de instructietaal. Ook sorteert de instructietaal voor op routes door het onderwijs. Dit betekent bijvoorbeeld dat de doorstroom van mavo naar havo hapert vanwege de gebrekkige beheersing van het Nederlands van de mavo leerlingen.

Na het basisonderwijs, waar veel leerlingen instructie in het Papiamento hebben gekregen, stromen leerlingen door naar EPB, mavo of havo/vwo. Leerlingen kunnen ook naar het praktijkonderwijs wanneer ze daartoe een indicatie hebben. Afhankelijk van de school en van het niveau is de instructietaal in het voortgezet onderwijs Nederlands of Papiamento. Methoden en toetsen zijn in het Nederlands. Is de instructietaal Nederlands, zoals op havo/vwo, dan staan basisschoolleerlingen met een schoolloopbaan in het Papiamento al op achterstand op dit punt. Is de instructietaal in het Papiamento, zoals bijvoorbeeld in EPB niveau 1, of op enkele mavo's, dan beperkt hen dit in hun mogelijkheden voor verdere studie. In alle gevallen geldt dat het niveau van de Nederlandse taal na afronding van EPI of havo/vwo laag is.

Binnen een sector zijn er ook verschillen in instructietaal. Zoals gezegd verschillen mavo's onderling in de taal die ze op school gebruiken, dit geldt ook voor de sectoren/units en locaties van het EPB. Nederlands in de sector techniek wordt bijvoorbeeld als ingewikkelder ervaren dan in de andere sectoren. Er wordt dan al snel overgegaan op Papiamento. In het EPI is de instructietaal ook een overweging bij de sectorkeuze voor leerlingen. Veel kiezen daar voor de richting toerisme, niet vanwege inhoudelijke interesse, maar omdat daar in het Engels wordt gedoceerd in plaats van in het Nederlands. Ten slotte zijn er verschillen in onderbouw en bovenbouw havo/vwo. In de onderbouw is het Papiamento dominant, in de bovenbouw het Nederlands. De instructietaal op de UA, en in het hoger onderwijs in Europees Nederland of in de VS/Canada is Nederlands of Engels. Studenten die naar Nederland gaan voor verdere studie beheersen het Nederlands vaak onvoldoende. De UA verzorgt cursussen in samenwerking met Taalcentrum-VU, en een *Academic Foundation Year* om onder andere de aansluitingsproblemen vanwege taal weg te werken.

Voor individuele scholen is het ingewikkeld om het gehele plaatje te overzien. Zo gaf een mavo aan dat ze zich verbaasde over het feit dat een Chinese student, die goed was in wiskunde en de lerarenopleiding wiskunde ging volgen, uiteindelijk faalde op de UA vanwege haar zwakke beheersing van de Nederlandse taal. Scholen zien duidelijk de taalzwakte van hun eigen instroom, maar pakken dit op door zelf de instructietaal daarop aan te passen of door allerlei ad hoc bijspijkerprogramma's door te voeren. Zo is *remedial teaching* in het EPB op taal gericht, was er een tijdelijke *summer school* voor mavo leerlingen die naar de havo wilden, kent de UA een samenwerking met Taalcentrum-VU, et cetera. Een eigen consequente lijn in instructietaal ontbreekt.

Door het versnipperde aanbod in instructietaal en de aansluitings- en sorteringsproblemen die dit veroorzaakt, krijgen leerlingen in Aruba suboptimaal onderwijs. De beheersing van het Nederlands is niet op voldoende niveau om makkelijk door te stromen naar het Nederlandse onderwijssysteem, tegelijkertijd hebben ze mogelijk - vanwege het gebrek aan continuïteit van de instructietaal - niet het opleidingsniveau behaald waar wel aanleg voor was. Eenmaal op de Papiamento-route, die over het algemeen niet verder reikt dan de lagere opleidingsniveaus, is het niet eenvoudig daar weer vanaf te komen.

Leerkrachten en docenten taalzwak
Formeel is de instructietaal van het Arubaanse onderwijs Nederlands, met uitzondering van de drie po scholen in de PSML pilot, het speciaal onderwijs en niveau 1 van het EPB. In de praktijk is Papiamento als instructietaal wijd verspreid. De reden die vaak wordt aangedragen is dat Papiamento de moedertaal van de leerlingen is en dat dit thuis wordt gesproken. De lesstof zou beter worden begrepen in de eigen taal. Een tweede belangrijke reden dat de lesinstructie vaak in het Papiamento wordt gegeven hangt echter samen met de beheersing van het Nederlands van leerkrachten en docenten. Verschillende scholen geven aan dat hun docenten, of de docenten van het toeleverende onderwijs, slecht Nederlands spreken. Zo geeft een mavo aan dat docenten die zij van IPA en UA aannemen het Nederlands slecht beheersen. Er zijn basisscholen die zelfs liever geen leerkrachten aannemen van het IPA vanwege hun onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal. Basisscholen maken zich tegelijkertijd zorgen om het gebrek aan leerkrachten voor de leeftijd 6 tot 12. IPA-studenten zouden deze richting minder graag kiezen

vanwege hun angst om in het Nederlands te doceren en kiezen in plaats daarvan voor de specialisatie leeftijdsgroep 4 tot 8. Ook van vakdocenten in het EPB en in het EPI wordt gezegd dat ze prima hun vak verstaan, maar geen Nederlands. Het IPA op haar beurt sorteert voor op de invoering van SAM. Volgens het IPA is het Nederlands als instructietaal binnenkort verleden tijd en met die verwachting leiden ze hun leerkrachten alvast op in het Papiamento. Hiermee wordt een vicieuze cirkel in stand gehouden.

Gebrekkige aansluiting arbeidsmarkt en vervolgonderwijs
Meer dan de helft van de Arubaanse leerlingen die kwalificeren voor het hoger onderwijs gaat naar Nederland voor verdere studie (ongeveer 300 leerlingen gaan per jaar met een studielening (Arubalening) naar het buitenland voor verdere studie[98]). Ook zijn er relatief veel EPB/EPI gediplomeerden die kiezen voor het Nederlandse mbo. Deze laatste groep komt niet in aanmerking voor de Arubalening en is daardoor minder goed in beeld (jaarlijks ongeveer 125 leerlingen[99]). Een belangrijke reden voor de keuze voor Nederland zijn de kosten voor het onderwijs. Het onderwijs in de VS of in Canada is duur. Daarnaast is het eenvoudiger een studiebeurs te krijgen voor een Nederlandse studie. Beurzen in de VS zijn schaars en worden niet automatisch toegekend, vaak hangt dit samen met goede cijfers of bijvoorbeeld sportieve prestaties. Een misvatting is dat het hbo- en wo-bachelor onderwijs in Nederland inmiddels grotendeels in het Engels is. Het mbo biedt nauwelijks Engelstalig onderwijs. Eenmaal in Nederland blijkt taal een groter probleem dan verwacht. Dit is een van de redenen dat de UA een *Academic Foundation Year* heeft ingesteld.

De grootste arbeidsmarktsector op Aruba is toerisme. Deze is voornamelijk gericht op toeristen uit de VS, Canada en in iets mindere mate Zuid-Amerika. De voertaal in deze sector is Engels. In het gesprek dat de werkgroep met de *Tourism Authority* voerde, werd door hen aangegeven dat uit een tevredenheidsonderzoek bleek dat door hen was uitgevoerd, dat de beheersing van het Engels van personeel in de toeristische sector beperkt was.

Vooralsnog biedt een goede beheersing van het Nederlands en of het Engels veel voordelen. De praktijk nu leidt tot geen van beide.

Aanbeveling
In een land waar meerdere talen worden gesproken en waarbij één van de twee officiële talen een 'dode' taal is voor de meerderheid van de bevolking, is het logisch dat het taalbeleid de aandacht heeft. De regering lijkt te hebben ingezet op meertalig onderwijs met de moedertaal als instructietaal, maar een duidelijke lijn voor het gehele onderwijssysteem is moeilijk te ontdekken. Wij formuleren als aanbeveling om een eenduidige beleidskeuze te maken rond het taalbeleid in het Arubaanse onderwijs waarbij de hierboven geschetste problematiek geadresseerd wordt. In deel III van dit eindrapport wordt verder ingegaan op het recentelijke ingezette taalbeleid van de huidige minister van onderwijs.

Aanbeveling 3: Borg de basisvoorwaarden voor goed onderwijs en een veilig schoolklimaat

De continuïteit van goed onderwijs vereist een basisniveau van toerusting en organisatie. Dit betreft een breed palet aan voorwaarden waaronder onderhoud aan gebouwen, actueel lesmateriaal, voldoende gekwalificeerd personeel en passende zorg voor leerlingen die dat nodig hebben. Monitoring en sturing hierop dient geborgd te zijn in een stelsel van kwaliteitszorg. Zonder dergelijke basale voorwaarden staan de kernfuncties van het onderwijs - kwalificatie, allocatie, en socialisatie - onder druk. De constatering is dat het onderwijs in Aruba worstelt met structurele deficiënties in genoemde ondersteuning. Bijgevolg nemen leraren noodgedwongen buitengewone taken op zich, worden de talenten van leerlingen niet optimaal benut en wordt er ingeboet op een veilig schoolklimaat. Wij bevelen aan om op structurele basis de ondersteuning van het onderwijs te borgen zodat basiskwaliteit gerealiseerd kan worden.

Situatieschets
In de verscheidenheid aan stakeholders waarmee ter plaatse het gesprek werd gevoerd en tijdens de bezoeken aan scholen, viel het de werkgroep op dat een aantal zorgen en knelpunten rond de ondersteuning van het onderwijs telkens aan de orde kwam. Betreffende belemmeringen speelden op meerdere scholen en instellingen die we spraken een rol, doorgaans in elke onderwijssector, en werden beaamd door bijvoorbeeld de lerarenvakbond. Met een redelijke mate van zekerheid kunnen we daarmee concluderen dat de hieronder beschreven zorgen breed gedragen en structureel van aard zijn.

Huisvesting en noodzakelijk onderhoud aan schoolgebouwen schiet tekort
Daar waar 'groot onderhoud' wordt gezien als de verantwoordelijkheid van het land, wordt 'klein onderhoud' gezien als de verantwoordelijkheid van schoolbesturen - in beide gevallen is sprake van structurele gebreken. Bovendien geeft deze constructie soms de prikkel aan schoolbesturen klein onderhoud te verzuimen opdat dit resulteert in groot onderhoud. Leraren in het primair onderwijs gebruiken andere middelen - bijvoorbeeld donaties - om de schoollokalen eigenhandig en in eigen tijd in te richten en te verven. Ook komt het voor dat leraren dit zelf betalen. De behuizing is soms te klein, noodlokalen en -gebouwen zijn van slechte kwaliteit en niet altijd ingericht op onderwijsgebruik. De werkgroep werd geconfronteerd met kleine lokalen zonder enige vorm van daglicht. Bovendien is de situatie hier en daar gevaarlijk. Voorbeelden zijn een oud schoolgebouw met een elektriciteitssysteem zonder neutrale aarding, en docenten die spreken over een plafond dat omlaag komt en loszittende vloerdelen. Sommige scholen moeten periodes in het jaar helemaal dicht vanwege de hitte (40°C) en afwezigheid van airconditioning: leraren en leerlingen kunnen zich dan simpelweg niet concentreren. Een school voor praktijkonderwijs zag zich voorheen genoodzaakt leerlingen onder te brengen in trailers. Sinds twee jaar is deze school deels gehuisvest in nieuwbouw, maar zonder afdoende inrichting: "leraren sprokkelen zelf wat bij elkaar of krijgen donaties". Zo is er bijvoorbeeld wel een keuken (gericht op praktijkles zelfredzaamheid), maar nog geen keukeninrichting (potten en pannen). Als oorzaak voor genoemde belemmeringen geven scholen steevast aan dat de zogeheten wenselijkheidsbegroting die zij indienen bij de overheid keer op keer wordt genegeerd. Ook is soms voor scholen onduidelijk op basis waarvan het schoolbestuur de middelen verdeelt, waardoor financiering voor de school onvoorspelbaar is.





Tekort aan (licenties voor) actueel lesmateriaal
Een groot gedeelte van het lesmateriaal op de scholen is verouderd, soms achterhaald. Sommige scholen zien zich genoodzaakt om elk jaar opnieuw lesmateriaal te kopiëren, vaak in zwart-wit. Voor digitale aanvullingen op de gehanteerde lesmethodes - die vaak actueler van aard zijn - is eveneens geen budget. Leerkrachten nemen de kosten voor kopietjes of aanschaf van een whiteboard soms zelf op zich. Bovendien komt het voor dat zij zelf lesmaterialen ontwikkelen. Dit is niet alleen tijdrovend, het is bovendien onduidelijk of dergelijke methoden voldoen aan een kwaliteitsnorm. Ad hoc overheidsbeleid in dit kader is soms weinig doelmatig: "De minister gaf een digibord cadeau, maar tegelijkertijd was de internetverbinding niet op orde".

Tekort aan onderwijsgevend personeel dat de Nederlandse taal beheerst
Leraren opgeleid in Aruba zijn de Nederlandse taal vaak onvoldoende machtig. Een van de oorzaken is het feit dat de lerarenopleiding (IPA) - naar eigen zeggen "vooruitlopend op de toekomst van het land" - Papiamento als instructietaal kiest. Bovendien levert het IPA nauwelijks leraren af voor de bovenbouw van het primair onderwijs (6-12 jr), waar hogere eisen aan Nederlandse taalvaardigheden worden gesteld. De bovenbouwopleiding zou minder gewild zijn omdat studenten angstig zijn voor de niveau-eisen voor Nederlandse taal en rekenen. In het verleden losten scholen dit tekort op door leerkrachten opgeleid in Nederland aan te trekken. Dit ging gepaard met een hoog verloop vanwege kortdurende contracten (1-3 jr). Inmiddels wordt het aantrekken van leerkrachten uit het buitenland ontmoedigd en mogen bijvoorbeeld verhuiskosten niet meer vergoed worden, met een groter tekort tot gevolg. Eerstegraads docenten voor de bovenbouw havo/vwo worden echter niet opgeleid in Aruba en moeten van buiten het land komen. Leerkrachten die met pensioen gaan, laten zich lastig vervangen. Over de gehele linie kan het aanbod niet voldoen aan de vraag. Noodgedwongen worden leerkrachten aangenomen op basis van een getuigschrift, maar zonder ervaring in het managen van een klas. Bovendien is er geregeld geen budget voor het aantrekken van nieuwe leerkrachten. De leskwaliteit staat door deze belemmeringen onvermijdelijk onder druk.

Ondoelmatige inzet onderwijsondersteunend personeel
Scholen ervaren een tekort aan interne begeleiders, schoolmaatschappelijk werkers, orthopedagogen en psychologen waardoor het leraren rest om zich zelf te committeren aan leerlingen met een sociaal-emotionele bagage. Leerkrachten zijn hier doorgaans onvoldoende voor geëquipeerd, voelen zich hier niet comfortabel bij of hebben simpelweg niet de tijd om het juiste te doen. Dit gaat ten koste van het werkplezier, soms met arbeidsongeschiktheid of uitdiensttreding tot gevolg. Bovendien krijgen leerlingen niet de aandacht en zorg die zij nodig hebben. Psychische of sociaal-emotionele problematiek blijft onnodig sluimeren of neemt onnodig toe. Bij afwezigheid van een conciërge of IT-personeel nemen leerkrachten in de eigen tijd uit goede wil verschillende facilitaire taken op zich: "Leraren opereren op dagelijkse basis als duizendpoot". Tezamen heeft dit onvermijdelijk gevolgen voor de leskwaliteit en ontwikkeling van leerlingen. Directie Onderwijs geeft aan dat van de 3000 arbeidsplaatsen in het onderwijs, 1500 worden ingenomen door ondersteunend personeel en 1500 door docenten. Er zou geen sprake zijn van een tekort aan ondersteunend personeel, maar van ondoelmatige inzet.

Infrastructuur voor leerlingen die extra zorg nodig hebben ontbreekt
Afstemming van het onderwijsaanbod op (of verwijzing van) leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften is veelal afhankelijk van individuele initiatieven van leraren of scholen. Op een groot deel van de scholen ontbreekt een gedeelde en beschreven

opvatting over hoe wordt gesignaleerd dat leerlingen extra zorg nodig hebben en wie deze zorg vervolgens biedt. Wanneer er wel sprake is van een infrastructuur binnen de school, ontbreken vaak zowel de kennis als de professionals (bijvoorbeeld voldoende interne begeleiders, orthopedagogen of *remedial teachers*) om de leraren en leerlingen te ondersteunen. In de praktijk betekent dit dat leraren gebruik maken van bijvoorbeeld YouTube om te kijken hoe een leerling met een specifieke ondersteuningsbehoefte het best kan worden geholpen. Op landelijk niveau is er weliswaar een visie[100] welk niveau van (extra) ondersteuning de school moet bieden en bij welk type zorg- of ondersteuningsvraag een verwijzing naar (voortgezet) speciaal onderwijs noodzakelijk is, maar (de implementatie in) de praktijk is weerbarstig. Bovendien is besloten om op het Bureau Multidisciplinair Centrum (MdC) te bezuinigen. Zo moest het observatiecentrum – bedoeld voor diagnostiek, (dag)behandeling en trainingen voor leerlingen in de leeftijd tussen 4 en 8 jaar – in het schooljaar 2019-2020 sluiten. Daarnaast vonden in de afdeling Expertisecentrum veel personele wisselingen plaats. Niet alle vacatures kunnen worden ingevuld door budgettekorten. Dit alles leidt tot een wachtlijst voor kinderen die kan oplopen tot 32 maanden en onvoldoende capaciteit om de kernfuncties te vervullen. Het MdC kan zo haar rol als landelijk expertise- en indicatiecentrum niet waarmaken, terwijl scholen zelf niet de expertise hebben om de verschillende problemen van leerlingen te onderscheiden, waardoor psychosociale problematiek in de thuissituatie verward kan worden met gedragsproblematiek van de leerling. Door de lange wachttijden verergert de problematiek en wachten ouders en school vaak lang op duidelijkheid over wat er nodig is voor de leerling.

Het schoolklimaat
Het ontbreken van basisvoorwaarden op het gebied van ondersteuning voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften is bij sommige scholen voelbaar in het schoolklimaat. Wanneer leerlingen met sociaal-maatschappelijke problematiek onvoldoende ondersteund worden, kan dit gevolgen hebben voor het (pedagogisch) klimaat op school. Voor een (klein) deel van de scholen geldt dat er sprake is van drugs- en bendeproblematiek, waarbij de school onvoldoende middelen heeft om beveiliging te regelen en leerlingen passende ondersteuning te bieden. Scholen ervaren zo een vicieuze cirkel van gebrek aan mogelijkheden voor ondersteuning in de problematische thuissituatie en vervolgens een onveilige situatie op school.

Personeels- en beloningsbeleid
Op verzoek van een voormalige Minister van Onderwijs zijn er in 2012/2013 een nieuw functiehuis en een nieuwe salarisstructuur ontwikkeld voor de onderwijssector. Het functiehuis was in theorie klaar, maar de uitvoering laat nog op zich wachten. Bovendien is het functiehuis inmiddels verouderd en moet het mogelijk opnieuw worden geëvalueerd en bijgesteld om aan te sluiten bij de huidige situatie. Er is derhalve nog steeds sprake van een verouderde salarisstructuur. De huidige salarisstructuur toont dat er sprake is van een indeling op basis van leeftijd, soort onderwijs en bevoegdheden. Dat is vrijwel niet te controleren, is foutgevoelig en vergt vooral veel overhead om te beheersen. Het is belangrijk dat er op korte termijn een functiehuis wordt geïmplementeerd. Hierin zou leeftijd niet automatisch meer een rol moeten spelen in de verhoging van het salaris.

Probleemanalyse
Het gebrek aan realisering van basisvoorwaarden – op alle bovengenoemde domeinen – heeft invloed op de onderwijskwaliteit, de veiligheid en de sturing hierop. Op het niveau van de scholen houdt het schoolteam zich vooral bezig met het mogelijk blijven maken van onderwijs door zelf (een deel van) de basisvoorzieningen te regelen. Ook een personeelsbeleid met bijbehorende

gesprekscyclus ontbreekt veelal. De geschetste tekortkomingen in de basisvoorzieningen maken het onderwijssysteem duurzaam ontwricht.

Aanbeveling
Wij bevelen aan de basisvoorwaarden voor goed onderwijs en een veilig schoolklimaat te realiseren en te behouden. De werkgroep ziet als prioriteit het organiseren van ondersteuning van leraren, bijvoorbeeld door het aanstellen van (extra) interne begeleiders en *remedial teachers*. Dit stelt scholen in de gelegenheid om leerlingen met leerproblemen of gedragsstoornissen de juiste hulp te verlenen. Dit vereist in de eerste plaats organisatie van ruimte en budget voor het opleiden van meer interne begeleiders en *remedial teachers*. Zodra scholen over deze extra krachten beschikken, mogen relatief snel meerdere gunstige effecten verwacht worden. Allereerst zullen genoemde typen leerlingen een betere kans krijgen om hun talenten te benutten en om mee te doen op de huidige school, met meer perspectief op passend vervolgonderwijs. Dit kan als bijeffect hebben dat de afstroom van leerlingen naar scholen voor speciaal onderwijs - die in de regel overbelast zijn - afneemt. Dit geeft de leraren bovendien lucht zich te richten op hun andere onderwijstaken. Naast het korte termijn belang om leerlingen die in hun ontwikkeling achter (dreigen te) lopen te ondersteunen via de inzet van (extra) interne begeleiders en *remedial teachers*, kan op lange termijn het onderwijskundig leiderschap versterkt worden om leraren duurzaam te ondersteunen in het onderwijs aan kwetsbare groepen leerlingen.

Aanbeveling 4: Verbeter het onderwijsleerproces door leraren en docenten beter te faciliteren en te begeleiden

Goed onderwijs wordt gekenmerkt door effectieve lessen waarin leerlingen in staat gesteld worden hun capaciteiten optimaal te benutten. Dit vereist een gedeelde visie over effectief pedagogisch-didactisch handelen passend bij de doelgroep(en), doelmatige en duurzame implementatie van verbetermaatregelen, structurele aandacht voor deskundigheidsbevordering van leraren en docenten en expliciet onderwijskundig leiderschap. De observatie is dat het onderwijsleerproces op de scholen in Aruba in de regel op deze aspecten tekortschiet. De ontwikkeling van een goed systeem van kwaliteitszorg en de bevordering van een goede kwaliteitscultuur acht de werkgroep van groot belang.

Situatieschets
Tijdens lesobservaties en in gesprekken met scholen en instellingen kwamen verschillende knelpunten en zorgen telkens bovendrijven. Deze knelpunten betroffen de onderwijskundige aanpak en kwaliteitszorg van het onderwijs en beperkten zich niet tot slechts enkele scholen of een enkele sector. Ook de inspectie van het onderwijs van Aruba bevestigde de gesignaleerde knelpunten en deelde de zorgen die het onderwijsveld uitte. Hieruit leidt de werkgroep af dat navolgende zorgen structureel van aard zijn.

De onderwijskundige aanpak in de klas schiet tekort
De werkgroep constateerde grote verschillen in de kwaliteit van de lessen. We zagen zeker goede voorbeelden maar veel vaker waren de lessen onvoldoende effectief. Op veel scholen is de instructie weliswaar duidelijk, maar soms merken de leerlingen op dat hun leraren wel erg lang aan het woord zijn. We zien dat de leraren vaak vooral bezig zijn met het zenden van informatie. Er is weinig functionele interactie tussen leraar en leerling. In veel gevallen hebben leraren ook onvoldoende aandacht voor leerlingen die de uitleg niet direct begrijpen. De leraar verdiept zich onvoldoende in welk probleem de leerling precies ervaart, hierdoor krijgt die leerling onvoldoende gerichte hulp of feedback en blijven mogelijke leermomenten onbenut. Verder hebben de leraren onvoldoende handvatten om de taalproblemen van hun leerlingen het hoofd te bieden. Een schoolbrede aanpak om achterstanden te signaleren en adequaat aan te pakken ontbreekt meestal.

Een systeem van kwaliteitszorg ontbreekt of schiet tekort op veel van de scholen
Een systeem van kwaliteitszorg waarmee de schoolleiding zicht heeft op de kwaliteit van het onderwijsleerproces en dit zicht gebruikt om verbetermaatregelen door te voeren en te evalueren, ontbreekt veelal. Van een (gedeelde) onderwijskundige visie op basis waarvan gestuurd wordt is niet of nauwelijks sprake. Binnen de klas ontbreekt vaak een systematiek waarmee leraren de ontwikkeling van hun leerlingen volgen om zo het onderwijs af te stemmen op de onderwijs- en ondersteuningsbehoeften van deze leerlingen. Buiten de klas ontbreekt vaak een cyclus van personeelsgesprekken waarin de ontwikkeling van leraren wordt besproken en leraren de kans krijgen om ontwikkeldoelen te formuleren die passen bij de ambitie van de school.

Een kwaliteitscultuur ontbreekt of schiet tekort op veel van de scholen
Een cultuur waarin leraren op basis van een gedeeld idee over onderwijskwaliteit werken aan verbetering van het onderwijs is op veel van de scholen beperkt ontwikkeld. Van sturing op (draagvlak voor) een dergelijke resultaatgerichte aanpak, ofwel onderwijskundig leiderschap, is geen sprake. Een professionaliseringsplan ontbreekt veelal. Ondanks dat er weinig (structurele) aandacht is voor de ontwikkeling van leraren en hun scholingsmogelijkheden, is de betrokkenheid, inzet en motivatie van de leraren om binnen deze omstandigheden leerlingen onderwijs te bieden indrukwekkend. Ook zagen wij mooie voorbeelden van een kwaliteitsgerichte cultuur, waarbij vakgroepen zich bijvoorbeeld voorbereiden op de herziene kwalificatiestructuur.

Voor deskundigheidsbevordering is geen of beperkt ruimte en budget
Scholen hebben te maken met leerlingen met uiteenlopende ondersteuningsbehoeften en sociaal economische achtergronden. Om het onderwijs op de behoeften van de leerlingen af te stemmen is nascholing van leerkrachten nodig, hetgeen op haar beurt voldoende resources vereist.

Probleemanalyse
Het gebrek aan een systeem voor kwaliteitszorg en de afwezigheid van een kwaliteitscultuur op veel scholen zorgt ervoor dat het onderwijsleerproces in de regel tekortschiet. Leerlingen en studenten leren minder dan zij zouden kunnen leren, zeker wanneer zij al leer- of taalproblemen ervaren.

Aanbeveling
De werkgroep adviseert het opzetten van een systeem van kwaliteitszorg op de scholen, onder andere gericht op de kwaliteit van het pedagogisch-didactisch handelen van leraren. Dit komt de benutting van het potentieel van leraren en docenten, en daarmee van leerlingen en studenten, ten goede. Door op regelmatige

basis het onderwijsleerproces en de opbrengsten te evalueren, en waar nodig verbetermaatregelen te treffen, kunnen leerkrachten worden versterkt (*empowerment*), krijgen leerlingen het onderwijs dat past bij hun (soms specifieke) behoeften en talenten, en wordt een bijdrage geleverd aan een kwaliteitscultuur op scholen. Voorwaardelijk voor het succesvol opzetten van een kwaliteitszorgsysteem op scholen is overeenstemming over de pedagogisch didactische visie op het niveau van de school en goed onderwijskundig leiderschap.

Aanbeveling 5: Bereid leerlingen voor op het tertiair onderwijs

Vanwege de kleinschaligheid van het eiland is het aanbod van hoger en wetenschappelijk onderwijs in Aruba beperkt. Veel studenten vervolgen hun studieloopbaan daarom buiten Aruba, vaak in Europees Nederland. Recent onderzoek toont dat een aanzienlijk deel van deze studenten onverhoopt vastloopt. Genoemde verklaringen zijn beperkte taalvaardigheden, meta-cognitieve vaardigheden, zelfstandigheid en digitale vaardigheden, alsook algemene cultuurverschillen en meer praktische problemen. Voor de korte termijn geven we twee suggesties om toekomstige cohorten betere kansen te geven in het tertiair onderwijs. Concretisering van deze aanbeveling voor de langere termijn vraagt om nadere verkenning in fase twee van het onderzoek in samenspraak met alle betrokken partijen.

Situatieschets

Het tertiair onderwijs op Aruba biedt onderwijs op het niveau van het middelbaar en hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs. Ook is er de mogelijkheid om op Aruba een *associate degree* te volgen. Deze is verbonden aan het EPI. Het aanbod is in het algemeen beperkt. Om die reden gaan veel jongeren uit Aruba naar Europees Nederland voor een vervolgstudie. Naar schatting gaat ruim 50 procent van de mbo-, havo- en vwo gediplomeerden van Aruba naar het Nederlandse mbo, hbo of wo. Voor het hbo en wo in Nederland kan een Arubalening worden aangevraagd, voor het mbo is dit niet het geval. Jongeren zonder een Arubalening worden als de groep *free movers* aangeduid en zijn minder goed in beeld. Naast tertiair onderwijs in Europees Nederland gaan Arubaanse jongeren ook naar de VS, Canada, Costa Rica of Colombia om verder te studeren of naar de overige Caribische eilanden, zoals Curaçao. Op basis van de tegenvallende succesratio's van Arubaanse studenten in het Nederlands onderwijs is de University of Aruba in 2016 gestart met een *Academic Foundation Year* waarin studenten worden ondersteund in academische vorming, oriëntatie en persoonlijke ontwikkeling als voorbereiding op het hoger onderwijs.

Probleemanalyse

Gebrek aan studievaardigheden/21st century skills

Een terugkerende klacht van het tertiair onderwijs, zowel op als buiten het eiland, betreft de studievaardigheden van de Arubaanse scholieren. Researchned[101] bracht recentelijk het studiesucces en – ervaringen van studenten uit de Caribische delen van het Koninkrijk in beeld. In dit rapport wordt geconcludeerd dat er sprake is van een kloof tussen het vervolgonderwijs in Nederland en het onderwijs in onder andere Aruba. Er zijn grote verschillen op het gebied van taalvaardigheden, meta-cognitieve vaardigheden, zelfstandigheid en digitale vaardigheden. Daarnaast zijn er volgens een ander recent rapport van de Ombudsman[102] algemene cultuurverschillen en praktische problemen.

Motivatie en voorbereiding
De motivatie om in Nederland te gaan studeren kan verschillen en hoeft niet altijd samen te vallen met de specifieke studie. Zo zijn studenten soms vooral gemotiveerd omdat ze het eiland willen verlaten en hun toekomst in Nederland zien, een studie lijkt hier dan het goede middel voor, waarbij de studiekeuze minder aandacht krijgt. De voorbereiding van scholen en studenten op het studeren in Nederland schiet vaak tekort, waardoor studenten moeite hebben om te wennen aan zowel de studie als het leven in Nederland.[103]

Deelaanbevelingen
De hiervoor genoemde rapporten bieden gedetailleerd inzicht in de obstakels in de voorbereiding op het tertiair onderwijs. De concretisering van de aanbeveling 'bereid leerlingen voor op het tertiair onderwijs' vraagt daarom nadere verkenning in fase twee van het onderzoek in samenspraak met alle betrokken partijen. Voor de korte termijn zien wij daarbij mogelijkheden om nu al te starten met versterking van de voorbereiding op het tertiair onderwijs, zodat de toekomstige cohorten leerlingen betere kansen krijgen in het tertiair onderwijs.
Wij stellen daarom ter bevordering van een coherent loopbaan- en oriëntatiebeleid met een doorlopende leerlijn in ieder geval voor dat:

- middelbare scholen zich – samen met de UA – oriënteren op de werkzame elementen uit het *Academic Foundation Year* op het gebied van persoonlijke ontwikkeling, *21st century skills*, oriëntatie en voorbereiding op het hoger onderwijs en deze elementen integreren in hun onderwijsaanbod;
- middelbare scholen een actief alumni-beleid ontwikkelen; dit zorgt ervoor dat ervaringen en tips van studenten gedeeld worden in het voorgaande onderwijs. Onder meer het Arubahuis kan hierin een belangrijke rol spelen.

Aanbeveling 6: Zorg voor een betere aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt

Adequate opleiding van studenten doet niet enkel recht aan talent en persoonlijke ontwikkeling, maar is bovendien cruciaal voor een goede aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt. De constatering is dat het vinden van voldoende en geschikt personeel voor de Arubaanse arbeidsmarkt al jaren een bron van zorg vormt. Om de aansluiting te optimaliseren formuleert de werkgroep een viertal deelaanbevelingen, gericht op 1) het verbeteren van het zicht op de arbeidsmarkt en de match met het onderwijsaanbod, 2) invoering van de herziene kwalificatiestructuur, 3) vaststelling van een systematiek waarin bedrijven worden erkend als leerbedrijf en beroepspraktijkbegeleiders worden opgeleid en gecertificeerd, en 4) structureel overleg tussen vertegenwoordigers uit het beroepenveld en de instelling voor beroepsonderwijs.

Situatieschets en probleemanalyse
In sectoren waar veel vraag is naar arbeidskrachten op Aruba (horeca, bouw, toerisme en in de nabije toekomst gezondheidszorg) kan men onvoldoende geschikte werknemers werven vanuit het beroepsonderwijs.[104] De aansluiting van het onderwijs op de behoefte van de Arubaanse arbeidsmarkt is al jaren een zorg. De aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt is sterk verslechterd door het verdwijnen van de 'vakscholen'. De werkgevers wijzen op onvoldoende kennis van de reële beroepspraktijk, onvoldoende praktische- en sociale vaardigheden en niet de juiste attitude bij de gediplomeerden uit het beroepsonderwijs. Dit maakt de vraag

actueel: leren de studenten de juiste dingen en worden zij opgeleid tot de juiste eindkwalificatie?

Er zijn in de afgelopen jaren veelvuldige initiatieven geweest om de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt te verbeteren, tot op heden zonder veel resultaat. Het laatste grote initiatief stamt uit 2015/2016 toen CINOP het proces rondom de invoering van de beroepskwalificatie structuur (BKS) begeleidde. Er zijn toen verschillende workshops en ronde-tafels georganiseerd waarin het bedrijfsleven goed was vertegenwoordigd. Jaren later blijkt dit niet in structurele verbeteringen te hebben geresulteerd. De werkgevers en vertegenwoordigers van werkgevers die de werkgroep sprak, gaven daarom in eerste instantie aan niet gemotiveerd te zijn om mee te werken aan nieuwe voorstellen ter verbetering van de aansluiting met het onderwijs.

Deelaanbevelingen
Verbeter het zicht op (ontwikkelingen in) de arbeidsmarkt en de match met het onderwijsaanbod
Om de aansluitingsvraag te beantwoorden moet eerst worden nagegaan of het beroepsonderwijs wel de juiste opleidingen aanbiedt voor de huidige en toekomstige arbeidsmarktbehoefte. Hier speelt een rol dat Aruba vooralsnog geen instantie kent die de arbeidsmarkt verkent en op basis daarvan adviezen geeft aan de overheid voor het erkennen van nieuwe beroepsopleidingen. Mogelijk kunnen, aan de hand van het Nederlandse overzicht van alle beroepskwalificaties (Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven; SBB), de Arubaanse overheid en het Arubaanse bedrijfsleven nagaan of er opleidingen in Aruba ontbreken waarnaar nu of op de korte termijn veel vraag is op de arbeidsmarkt.

Geef het beroepsonderwijs vorm volgens de herziene kwalificatiestructuur (hks) en vergroot het aantal stageplekken
Een evidente factor bij de gebrekkige aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt is het gegeven dat de invoering van de herziene kwalificatiestructuur pas in 2021 is opgepakt door DEA, EPB en EPI met ondersteuning van CINOP. Deze herziening richt zich op het leren van praktische vaardigheden die beter aansluiten bij de actuele beroepspraktijk in een gesimuleerde praktijkomgeving of gedurende een of meerdere stages in de reële beroepspraktijk. Alle stakeholders zijn voorstander van spoedige invoering van de herziene kwalificatiestructuur en verwachten hierdoor een betere aansluiting van het beroepsonderwijs op de arbeidsmarkt. Het management van het beroepsonderwijs wijt de vertraging aan het uitblijven van regelgeving en financiering voor deze transitie. De eerste beleidskeuzes hiervoor zijn gemaakt door de instellingen, maar vakgroepen zijn nog niet begonnen met de voorbereidingen voor het nieuwe onderwijsconcept. Wij hebben in het beroepsonderwijs weinig onderwijsactiviteiten gezien waarbij de reële beroepspraktijk werd gesimuleerd. Hiervoor ontbreken ook de faciliteiten en soms ontbreken beroepslokalen geheel. Ook is het aantal stageplekken beperkt.

Stel een systematiek vast waarin bedrijven worden erkend als leerbedrijf volgens heldere criteria en waarbij beroepspraktijkbegeleiders worden opgeleid en gecertificeerd
Een betere voorbereiding op de reële beroepspraktijk kan worden bereikt door het beter benutten van stages voor de specifieke leerdoelen van het betreffende kwalificatiedossier. Studenten hebben nu weliswaar twee uitgebreide periodes voor beroepspraktijkvorming, maar de regie over wat de student daar precies leert kan mogelijk sterker. Vooraf vindt bijvoorbeeld niet systematisch toetsing plaats om na

te gaan welke leerdoelen de student zich in het betreffende bedrijf eigen kan maken. Verder heeft de student niet altijd een beroepspraktijkbegeleider en zijn deze beroepspraktijkbegeleiders niet opgeleid en gecertificeerd. Dit biedt onvoldoende waarborg voor het leereffect tijdens de stage, evenals voor de beoordeling van de stage.

Organiseer voor elke branche een permanent overleg tussen vertegenwoordigers uit het beroepenveld en de instelling voor beroepsonderwijs
Een consistent onderwijsprogramma (van beroepsgerichte vakken, beroepspraktijkvorming en ondersteunende vakken) dat is afgestemd op de reële beroepspraktijk is onontbeerlijk voor een goede aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Om kwaliteit in onderwijs, examinering en beroepspraktijkvorming te realiseren die recht doet aan de wensen van het beroepenveld, is een permanente inhoudelijke dialoog tussen bedrijfsleven en onderwijs nodig. In de dialoog kan geëvalueerd worden in hoeverre de competenties en attitudes van studenten uit het beroepsonderwijs aansluiten bij de reële beroepspraktijk. Jaarlijks wordt de balans opgemaakt en worden onderwijsprogramma's geüpdatet aan de hand van deze evaluaties.

Aanbeveling 7: Maak de voorschoolse opvang breed toegankelijk en onderdeel van de doorlopende leerlijn

De kinderopvang in Aruba wordt verzorgd door particuliere instanties, die vrij zijn zelf de hoogte van de ouderbijdrage te bepalen. Hierdoor is de kinderopvang enkel toegankelijk voor gezinnen die zich dit financieel kunnen veroorloven. Doordat de Landsverordening Kinderopvang niet is geïmplementeerd, is er geen wettelijke grondslag voor kwaliteitseisen of toezicht. Wij bevelen aan een wettelijk kader te implementeren waarin de kinderopvang onderdeel wordt van de doorlopende leerlijn. De taak die de kinderopvang hierbij krijgt, is het stimuleren van de ontwikkeling van jonge kinderen zodat zij goed zijn voorbereid op instroom in het kleuteronderwijs. Daarbij is het noodzakelijk dat de kinderopvang breed toegankelijk wordt gemaakt, om ook de kansarmere leerlingen met een ongunstige thuissituatie te bereiken.

Situatieschets
Particuliere instanties verzorgen in Aruba de kinderopvang, soms in goed onderhouden gebouwen, soms in garages die tot kinderopvang zijn omgebouwd. De opvang is vrij in het vaststellen van de ouderbijdrage, vanuit de overheid is geen subsidie voor ouders voor wie de kinderopvang financieel niet haalbaar is. De bijdrage ligt tussen de 250 en 575 florin (ongeveer tussen de 119 en 274 euro) per maand.

Voorschoolse Educatie, waaronder de kinderopvang, valt onder het Ministerie van Sociale Zaken. In de Landsverordening Kinderopvang (15 juni 2017) is een nationaal wettelijk kader vastgesteld voor de bevordering van de kwaliteit in de kinderopvang. Dit kader is nog niet geïmplementeerd en van toezicht is geen sprake. Wel spant *Fundacion Pa Nos Muchanan* (FPNM), onderdeel van het Ministerie van Sociale Zaken en Arbeid, zich in om de kwaliteit van de instellingen die bij hen zijn geregistreerd, te bevorderen. Registratie van de kinderopvang bij FPNM is vrijwillig, er is geen zicht op hoeveel kinderopvang-instellingen niet zijn geregistreerd. Het Centraal Bureau Statistiek voerde in 2020, in opdracht van de Minister van Sociale Zaken en arbeid, de Nulmeting kinderopvang uit naar de kernonderdelen veiligheid, gezondheid,

pedagogisch beleid en personeel. Deze nulmeting moet de basis zijn voor de fasering van de implementatie van de landelijke verordening met afgebakende aandachtsgebieden.

De Landsverordening stelt onder andere dat in de nog op en vast te stellen handleiding kwaliteitseisen kinderopvang "*het te voeren beleid met betrekking tot spel- en ontwikkelingsactiviteiten ten behoeve van kinderen*" moet worden vastgesteld. De Kinderopvang heeft in deze stukken geen expliciete opdracht in het voorbereiden van de kinderen op succesvolle instroom in het onderwijs of eisen aan het pedagogisch beleid. FPNM stimuleert de geregistreerde kinderopvangen o.a. om te werken met gediplomeerde krachten, te werken aan cognitieve doelen en de meldcode huiselijk geweld toe te passen.

Probleemanalyse
Voor het stimuleren van de ontwikkeling van kinderen van zes weken oud tot en met drie jaar zijn geen wettelijke voorschriften. Hierdoor maken de particuliere bedrijven die de kinderopvang organiseren eigen keuzes, zowel in ruimte, personeel, en aanpak, als in ouderbijdrage. Het beeld over de veiligheid op de kinderopvang is beperkt. Onder meer omdat subsidie ontbreekt gaat naar schatting (van onze gesprekspartners) slechts 50 procent van de kinderen naar de kinderopvang.

Of en op welke wijze de kinderopvang kinderen voorbereidt op instroom in het kleuteronderwijs verschilt sterk. Zeker ook wanneer de thuissituatie van kinderen ongunstig is, worden hier kansen gemist om ontwikkeling van competenties bij de kinderen te stimuleren en zo goed voorbereid naar de basisschool te gaan. De kinderopvang zou hierin een betekenisvolle rol kunnen krijgen.

Aanbeveling
De kinderopvang kan bijdragen aan de ontwikkeling van het kind, bijvoorbeeld rond taal en voorbereiding op het kleuteronderwijs en daarnaast aan de emotionele veiligheid en bescherming van de lichamelijke integriteit van het kind. Wij adviseren om de voorschoolse kinderopvang voor alle leerlingen (financieel) toegankelijk te maken en de kinderopvang onderdeel te maken van de doorlopende leerlijn. Dit betekent dat, naast en aanvullend op de aanbevelingen uit de nulmeting ook wettelijke eisen geformuleerd moeten worden voor ontwikkeldoelen die aansluiten bij de ontwikkel- en leerbehoeften van de leerlingen. Voor het ontwikkelen en actualiseren van deze wettelijke eisen kan het land mogelijk gebruik maken van de adviesnota voorschoolse ontwikkeling Spelenderwijs Ontdekken uit maart 2018[105].

De regering heeft besloten dat de Voorschoolse Educatie ook in de toekomst onder het Ministerie van Sociale Zaken zal blijven vallen en niet overgaat naar het Ministerie van Onderwijs. Voor wat de doorlopende leerlijn betreft zal met de onderwijsinspectie worden samengewerkt. Hoe dit zal gebeuren, is nog niet vastgelegd.

Aanbeveling 8: Verbeter de doorstroom tussen onderwijssoorten

Onzorgvuldige doorstroom naar vervolgonderwijs leidt in Aruba regelmatig tot demotivatie, doublure, onnodig lange schoolloopbanen, afstroom of voortijdige uitstroom, of geforceerde beroepskeuze. Factoren die hiermee samenhangen zijn bijvoorbeeld een beperkte aansluiting van eind- en beginniveaus en curriculum tussen onderwijssoorten, een tussen scholen variërende weging van doorstroomtoets-resultaten enerzijds en schooladvies anderzijds, evenals variërende toelatingseisen, en een gebrek aan uitwisseling van informatie tussen scholen. De werkgroep formuleert drie deelaanbevelingen: 1) trek toelatingseisen en eindkwalificaties gelijk, 2) beperk dead-end tracks, en 3) verzorg een warme overdracht van iedere leerling.

Situatieschets

Het onderwijssysteem op Aruba is vergelijkbaar met het Europese Nederlandse systeem. Het primair onderwijs duurt acht jaar en is verdeeld in een kleuterperiode (2 jaar) en het basisonderwijs (leerjaar 1 tot en met 6). Daarna starten leerlingen met het voortgezet onderwijs dat is onderverdeeld in verschillende niveaus en een beroepsgerichte en algemeen vormende richting. Het po-schooladvies en de nationale doorstroomtoets in het laatste leerjaar van de basisschool (deze bestaat sinds 2019) bepalen vo-niveau en vo-richting van de leerling. Daarnaast hebben sommige vo-scholen eigen toelatingsprocedures en/of instaptoetsen. Op het tertiaire onderwijsniveau is er het middelbaar beroepsonderwijs (met 2 niveaus, en een Associate Degree op het EPI), de hbo-lerarenopleiding en overige hbo- en wo-opleidingen aan de universiteit (zie verder hoofdstuk 2: *Het Arubaanse onderwijssysteem*). Naast vereiste diploma's hanteert de lerarenopleiding ook een eigen toelatingseis. Voor een hbo- of wo-opleiding aan de universiteit is een havo- dan wel vwo-diploma afdoende. Veel Arubaanse jongeren met een havo-, vwo- of mbo-diploma gaan in het buitenland verder studeren. In de meeste gevallen is dat Europees Nederland.

Ruim 70 procent van de bevolking heeft een diploma op mavo-niveau of lager[106]. Dit betekent dat het lager beroepsonderwijs (EPB), maar ook de mavo vaak het uitstroomniveau is. De doorstroom tussen de opeenvolgende sectoren (primair, secundair en tertiair) is niet optimaal. Dat wil zeggen dat het curriculum niet altijd goed aansluit of dat het vereiste niveau voor een vervolgstap niet voldoende is bereikt. Dit leidt vervolgens tot een bovengemiddelde vervroegde uitstroom, afstroom, doubleren en tussentijdse uitval. Ook de doorstroom binnen een sector (bijvoorbeeld van regulier naar speciaal onderwijs, van mavo naar havo of van mavo naar lbo) laat veel te wensen over.

Probleemanalyse

In 2015 signaleerde de SER[107] verschillende drempels in het Arubaanse onderwijssysteem. Een aantal daarvan betreft overgangen in het systeem en blijken in 2021 nog actueel. Een belangrijke drempel bij de verschillende overgangen in het Arubaanse onderwijssysteem is het verschil in instructietaal. Deze beschouwen we als een cruciale drempel en hebben we in een afzonderlijke aanbeveling verwerkt. De overige drempels die in 2015 zijn gesignaleerd en gerelateerd zijn aan overgangen tussen sectoren betreffen a. het onderwijssysteem dat is gestoeld op de Nederlandse variant met de vele overgangen, b. de verzuiling binnen het onderwijs en c. de aanvullende toelatingseisen die worden gesteld. De laatste twee zien we terug in onze eigen probleemanalyse.

Beperkte doorstroommogelijkheden en aanbod
Binnen het Arubaanse schoolsysteem is een aantal overgangen lastig te maken. Dit betreft overgangen naar een lager of hoger niveau binnen een sector, maar ook overgangen tussen sectoren.

Veel leerlingen die het niet redden op de mavo en vervolgens afstromen naar het EPB missen bijvoorbeeld het startjaar van het EPB. Dit startjaar is een belangrijk jaar voor de directe instromers vanuit het basisonderwijs. Hierin wordt extra aandacht besteed aan het taalniveau van de leerlingen en wordt er voorgesorteerd op de beroepsrichting in leerjaar 2. Leerlingen die van de mavo direct het tweede jaar van het EPB instromen worden onmiddellijk gedwongen tot een beroepskeuze, wat – volgens verschillende betrokkenen – leidt tot ongemotiveerde leerlingen. Tegelijkertijd stromen leerlingen die van de mavo afkomstig zijn altijd het hoogste niveau van het EPB in, terwijl er naar verhouding slechts weinig leerlingen vanuit het basisonderwijs direct het hoogste niveau van het EPB instromen. De relatief veel bewandelde route po-mavo-EPB lijkt inefficiënt en heeft onbedoelde negatieve neveneffecten, zoals demotivatie en gedwongen beroepskeuzes.

Het EPB leidt op tot maximaal het kwalificatieniveau 2 en het vervolgaanbod op kwalificatieniveau 3 is erg klein. Het EPI – de Arubaanse variant van het MBO – heeft het grootste aanbod op kwalificatieniveau 4. Slechts weinig leerlingen van het EPB stromen door naar het EPI, het merendeel stroomt uit naar de arbeidsmarkt. Kortom, het EPB biedt daarmee relatief weinig perspectief voor een verdere onderwijsloopbaan, talenten worden lang niet altijd optimaal benut op deze manier.

Door de schaalgrootte van het land zijn studiemogelijkheden na het voortgezet onderwijs beperkt. Het EPI biedt weliswaar opleidingen binnen vier sectoren, maar dit aanbod is onvergelijkbaar met de omvang van bijvoorbeeld het Nederlandse aanbod. Hetzelfde geldt voor het hbo en het wo in Aruba. Met name op wo-niveau is er zeer weinig aanbod op het eiland. Dit maakt dat leerlingen en studenten voor hun onderwijsloopbaan vaak zijn aangewezen op het buitenland – en dan met name Nederland – en dat het Arubaanse onderwijssysteem zich daarop heeft aangepast. Dit zien we terug in de instructietaal die in de bovenbouw van het vo Nederlands is, in het afnemen van het Nederlands centraal schriftelijk examen en lesmethoden en in het vormgeven van havo en vwo, en in het feit dat de havo- en vwo-diploma's door de Nederlandse overheid zijn aangemerkt als gelijkwaardig aan de Nederlandse equivalenten voor wat betreft de toelating tot het hoger onderwijs. Deze verbintenis met het Nederlandse onderwijssysteem is weliswaar een pré om in Nederland verder te kunnen studeren, maar is mogelijk niet de beste keuze voor Aruba als het gaat om de meerderheid van de jongeren die geen ambities hebben om in Nederland te studeren.

Onvoldoende aansluiting niveau en curriculum
Naast inefficiënties in het onderwijssysteem als het gaat om aansluiting binnen en tussen sectoren zijn leerlingen ook niet altijd voldoende gekwalificeerd om de stap naar een volgend niveau te kunnen maken. Ook niet als deze stap op papier tot de mogelijkheden behoort.

Zo gebruikt het EPB het startjaar om het niveau Nederlands van de instromende basisschoolleerlingen op te krikken. Het EPI, met haar zeer grote mavo-instroom, signaleert dat de beroepsvaardigheden van deze groep nog te wensen overlaat en het IPA wijst veel aspirant studenten af vanwege het te lage rekenniveau. Ook zijn er volgens scholen lokale verschillen in het niveau dat wordt beheerst bij gelijksoortige diploma's.

Verschillende toelatingseisen
Hoewel toelatingseisen door de minister van onderwijs moeten worden vastgesteld, worden in praktijk de toelatingseisen op onderdelen door het schoolbestuur bepaald en jaarlijks aangepast. Zo hanteert de havo/vwo extra toelatingseisen bovenop de resultaten van de Nationale doorstroomtoets en het schooladvies en worden van de mavo-gediplomeerden niet altijd alle profielen geaccepteerd. Om de mavo in te stromen is de doorstroomtoets voldoende en het EPB heeft een eigen instaptoets om het instroomniveau te bepalen. Het IPA heeft een entreetoets die slechts weinig leerlingen behalen. Slechts 14 van de 80 leerlingen zijn in 2021 voor deze toets geslaagd (ook vanwege *no show*).

Daarnaast verschilt de weging van de resultaten van de Nationale doorstroomtoets en het schooladvies. Voor de ene school is het schooladvies leidend, de andere school kijkt daarnaast naar cijfers van enkele kernvakken en weer een andere school neemt de resultaten van de Nationale doorstroomtoets als uitgangspunt.

Onduidelijke positie speciaal onderwijs
Het aanbod van speciaal onderwijs op Aruba is beperkt. Voor moeilijk lerende leerlingen (cluster 3) zijn enkele so- en vso-scholen. Voor kinderen met gedragsproblematiek (cluster 4) in de basisschoolleeftijd is er een school voor speciaal onderwijs. Deze draait net een aantal jaar en in 2020 is er een eerste uitstroomcohort. Deze leerlingen komen grotendeels in het reguliere onderwijs terecht. Een school met voortgezet speciaal onderwijs voor leerlingen met gedragsproblematiek bestaat vooralsnog niet. Beleid over de positie van speciaal onderwijs en de wenselijkheid van een cluster 4 vso-school ontbreekt. Leerlingen met gedragsproblematiek komen nu vaak op een wachtlijst en bij het verlaten van de so-school wordt niet altijd een doorstroomtoets afgenomen, wat de doorstroom bemoeilijkt.

Gebrek aan uitwisseling en samenwerking
Scholen kennen elkaar vaak niet goed en wisselen niet tot nauwelijks gegevens uit. Dit wordt door veel schoolbesturen ook niet aangemoedigd. Zelfs scholen binnen hetzelfde bestuur hebben soms weinig benul van het presteren vergeleken met de overige scholen in dat bestuur, laat staan vergeleken met een landelijk gemiddelde. Er is nauwelijks sprake van een warme overdracht van leerlingen, soms uit angst dat leerlingen worden geweigerd. Informatie over hoe leerlingen het doen in het vervolgonderwijs is afhankelijk van de terugkoppeling die scholen ontvangen. Soms is deze er wel, maar vaak ook helemaal niet. Er lijkt ook niet actief om gevraagd te worden. Dit gebrek aan informatie leidt er toe dat aansluitingsproblemen onopgemerkt blijven en de incentive om een oplossing hiervoor te zoeken ontbreekt.

Scharnierpositie mavo
Anders dan in Nederland is de mavo losgekoppeld van het lager beroepsonderwijs. In Nederland is dit inmiddels samengegaan in het vmbo, het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs. Op Aruba is de mavo dichter bij het algemeen vormend onderwijs (AVO) gepositioneerd. De mavo op Aruba is bijzonder populair.

Dit heeft verschillende redenen. Het EPB, het lagere beroepsonderwijs op Aruba, heeft een slecht imago. Daarnaast biedt het EPB zoals hiervoor aangegeven weinig doorstroommogelijkheden. De mavo is dan in de ogen van velen het betere alternatief en de mavo kent bovendien een soepele toelating.

Vanuit de mavo is het EPB, het EPI en de havo te bereiken. Het EPB als blijkt dat de mavo alsnog te hoog gegrepen is of als een beroepsgerichte keuze beter past. Het EPI op kwalificatieniveau 4, het niveau waar het EPB niet op aansluit (behalve als er geen alternatief op niveau 3 bestaat, slechts weinig leerlingen stromen echter van het EPB naar niveau 4 van het EPI) en de havo als er ambitie is om door te studeren.

Bovenstaande maakt dat meer dan de helft van de basisschoolleerlingen begint op de mavo, zelfs als het schooladvies of de Nationale doorstroomtoets het EPB adviseert. Dit leidt tot relatief veel zittenblijven en afstroom naar EPB na 1 of 2 jaar mavo onderwijs. Leerlingen die van de mavo naar het EPB bewegen missen daardoor zoals eerder aangegeven vaak het EPB-startjaar. Daarbij geldt dat mavoleerlingen afhankelijk zijn van de ruimte die het EPB nog heeft binnen de sectoren. Met andere woorden, het risico bestaat dat de beroepsrichting voor hen wordt gekozen. Deze leerlingen waren uit het oogpunt van beroepskeuze beter af geweest als ze direct het EPB waren ingestroomd. Ook de aansluiting met het EPI vanuit de mavo is niet optimaal. Het EPI geeft aan dat beroepsvaardigheden bij mavoleerlingen ontbreken vergeleken bij EPB leerlingen. Daarbij is het EPI-aanbod beperkt, ook op kwalificatieniveau 4. Tenslotte is de overstap naar de havo vanuit de mavo niet eenvoudig. Los van het gewenste eindniveau blijken er ook gaten in het curriculum te zitten die de doorstroom naar de havo belemmeren. Ook zijn volgens het ontvangend onderwijs niet alle mavo-profielen geschikt en is er sprake van dat deze profielvereisten kunnen wisselen per instroomjaar. Dit alles tezamen maakt dat relatief veel leerlingen met een mavodiploma de arbeidsmarkt opstromen zonder dat ze een beroepsopleiding hebben genoten of zonder dat ze hun mogelijke onderwijsambities waar hebben kunnen maken.

Deelaanbevelingen
Om de doorstroom in het onderwijsstelsel te verbeteren, doet de werkgroep een drietal deelaanbevelingen.

Trek toelatingseisen en eindkwalificaties gelijk
Zorg voor gelijke toelatingseisen binnen iedere sector. Zorg dat deze vastliggen en hef verschillen in de mogelijkheid tot afwijzing van individuele leerlingen tussen openbare en bijzondere scholen op. Dit vereist ook een gelijktrekking van het eindniveau van leerlingen binnen ieder niveau. Het ontvangend onderwijs moet kunnen afgaan op een behaald diploma of examen en niet moeten meewegen of een leerling van bijvoorbeeld school X of school Y komt. Deze maatregelen vereisen centrale regie van de overheid, maar vragen ook om onderling vertrouwen tussen scholen en schoolbesturen.

Beperk dead-end tracks
Er bestaan snelle leerlingen en laatbloeiers. Deze laatste groep loopt in de huidige situatie het risico op een doodlopend spoor te belanden. Eenmaal in het EPB beland, is het niet eenvoudig de stap naar het EPI of naar de mavo te maken. Een verruiming van het aanbod op niveau 3 en zelfs niveau 2 van het EPI biedt mogelijkheden. Ook het verder ontwikkelen van *associate degree* aanbod ligt in deze lijn. Op deze wijze blijft de optie om een hoger beroepsopleiding of wetenschappelijke opleiding te volgen aanwezig. Een verruiming van de beroepskolom vraagt om een nauwe samenwerking tussen EPB, EPI, het hoger beroepsonderwijs en de arbeidsmarkt. Het uitbreiden van niveau 2 en 3 onderwijs kan alleen wanneer EPB en EPI daarbij goed op elkaar aansluiten. Hetzelfde geldt voor het EPI en het hoger beroepsonderwijs (IPA en UA) voor het ontwikkelen van *associate degrees*. Een gedegen verkenning van de arbeidsmarktbehoefte is daarbij een randvoorwaarde.

Verzorg een warme overdracht van iedere leerling
Leerlingen kunnen op heel verschillende (lokale) criteria worden afgewezen, toelatingseisen zijn niet altijd transparant, scholen hebben slecht in beeld hoe hun oud-leerlingen het doen in het vervolgonderwijs, er wordt veel naar elkaar gewezen, maar weinig is van elkaar bekend. Het is van belang dat scholen zich niet alleen verantwoordelijk voelen vanaf de instroom tot aan de uitstroom van hun leerlingen, maar continuïteit als gedeelde verantwoordelijkheid zien. De werkgroep stelt daarom voor een warme overdracht - waarbij contact tussen scholen over alle leerlingen is ingebed in een overlegstructuur - van leerlingen tot ten minste in het voortgezet onderwijs verplicht te stellen. Dit levert kennis op voor afnemend en toeleverend onderwijs. Het maakt het uitwisselen van informatie vanzelfsprekender, ook als het de voortgang van oud-leerlingen betreft. En deze informatie op zijn beurt levert inzicht op in knelpunten en niveau-vereisten waar beide partijen betrokken bij een onderwijstransitie afspraken over kunnen maken. Het terugkoppelen en delen van informatie moet worden mogelijk gemaakt door schoolbesturen en aangemoedigd op beleidsniveau.





Versterking van het systeem

De eerder genoemde aanbevelingen hebben vooral betrekking op het (beter) functioneren van de scholen op Aruba op de drie voor het onderwijs relevante invalshoeken (kwalificatie, allocatie, socialisatie). Daarnaast is het echter van groot belang dat de context waarbinnen het onderwijs plaatsvindt, de voorwaarden waaronder het onderwijs het beste kan gedijen, op orde is. Het gaat daarbij zowel om de wettelijke context (is het duidelijk aan welke eisen de scholen moeten voldoen, heeft de overheid goede spelregels vastgesteld waarbinnen het onderwijs functioneert?) als om zaken die van doen hebben met de governance binnen het onderwijssysteem en de financiële en begrotingstechnische aspecten daarvan.

Aanbeveling 9: Ontwikkel een volwassen governance structuur

Situatieschets
De bijzondere scholen kunnen volgens de Landsverordening zijn aangesloten bij een stichting, vereniging of instelling die daarmee het bevoegd gezag van deze scholen vormt. De organisatie van de bijzondere scholen bestaat in het algemeen uit bestuur en toezichthouder en kent derhalve een of meerdere (directeur)-bestuurder(s) en een vorm van intern toezicht. De eisen die aan dit toezicht worden gesteld zijn zeer beperkt. De Dienst Publieke Scholen (DPS) is het schoolbestuur van het openbaar onderwijs en ressorteert onder de minister belast met Onderwijs die daarmee het bevoegd gezag vormt. De rol van de intern toezichthouder bij het openbaar onderwijs - de controlerende taak - is daarom strikt formeel gezien voorbehouden aan de statenleden (de Staten).

Probleemanalyse
Kleinschalige context
Inherent aan de kleinschaligheid van het eiland is de waarschijnlijkheid dat naast een formele en professionele samenwerking, burgers elkaar ook informeel en uit niet-werk gerelateerde contexten kennen en daar tegenkomen. Deze informele banden kunnen - bedoeld of onbedoeld - leiden tot verwevenheid van persoonlijke en professionele belangen. De voordelen van een kleinschalige context - men zou elkaar makkelijk weten te vinden - kunnen daarmee ook een nadeel zijn: onafhankelijkheid of belangeloosheid is geen vanzelfsprekendheid. Tegelijk hebben beslissingen mogelijk al snel gevolgen voor personen in iemands (in)formele netwerk, waardoor bewust of onbewust besluiten beïnvloed kunnen worden, besluiten uitgesteld kunnen worden of al snel de indruk ontstaat van partijdigheid omdat andere belangen worden meegewogen.

Dienst Publieke Scholen
De Dienst Publieke Scholen (DPS) is het schoolbestuur van het openbaar onderwijs en ressorteert onder de minister belast met onderwijs. De Minister van Onderwijs is derhalve ook het bevoegd gezag voor de openbare scholen. Hierbij doet zich het probleem voor dat de minister als bestuurder optreedt, maar tegelijkertijd politiek verantwoordelijk is voor het hele onderwijsveld. Hierdoor kan in het uiterste geval het risico bestaan dat beleidswijzigingen worden doorgevoerd ten gunste van het openbaar onderwijs, maar ten nadele van het bijzonder onderwijs. Ook kan - wederom in het uiterste geval - het risico bestaan dat de minister ten onrechte gebruik maakt van de discretionaire bevoegdheden ten faveure van het openbaar onderwijs, maar ten nadele van het bijzonder onderwijs. Dit risico wordt vergroot

door het feit dat er weinig beperkingen worden gesteld aan de discretionaire bevoegdheid van de minister. Het is dan ook ongewenst dat politieke- en bestuurlijke verantwoordelijkheid in dezelfde hand liggen.

De scholen onder DPS ontberen een krachtig bestuur dat als onafhankelijk counterpart voor de overheid kan fungeren en zo beter in staat is de continuïteit en de vitale functie van het onderwijs op Aruba te borgen en verstevigen. Als bestuur wil DPS graag met scholen overleggen, maar scholen gaan veelal direct naar de minister als ze wat willen regelen. Daardoor loopt het onderwijs het risico om onderhavig te zijn aan de grillen der politiek. Doordat DPS een overheidsdienst is kent deze dienst als zodanig ook geen separate jaarlijkse (financiële) verantwoording van de besteding van middelen ten behoeve van het onderwijs.

In het verleden heeft de minister geprobeerd om het openbaar onderwijs te verzelfstandigen, maar hier is geen politiek draagvlak voor gekregen. Daarnaast zijn er verschillende lijnen uitgezet door bijvoorbeeld te proberen EPI lost te koppelen van DPS. Een reden die tijdens gesprekken soms gegeven werd voor het niet verzelfstandigen van DPS heeft te maken met de rechtspositie van het personeel.

Verantwoordelijkheid/zeggenschap bij besturen en bij schoolleiders
Van belang is dat scholen en schoolbesturen de vrijheid hebben om zelf te bepalen hoe ze uitvoering geven aan 'wat' de overheid wil. Zolang DPS een overheidsdienst is die direct onder het gezag van de minister valt, brengt dit beperkingen met zich mee in de zeggenschap bij het bestuur en bij de scholen. Dit kan leiden tot een minder efficiënte planning van de uitgaven, er kan niet echt vanuit het schoolbestuur een lange termijn strategie worden bepaald.

Binnen het bijzonder onderwijs is het ook van belang dat scholen en schoolbesturen voldoende eigen verantwoordelijkheid en zeggenschap krijgen. Het schoolbestuur moet vastleggen wie welke bevoegdheden heeft bij de besteding van het overheidsgeld, bijvoorbeeld over welke geldzaken het bestuur of de schooldirecteur zelf mag beslissen en over welke geldzaken een mogelijke medezeggenschapsraad meebeslist. Dit kan worden opgenomen in een managementstatuut.

Onafhankelijk intern toezicht
Intern toezicht is wettelijk gezien niet geregeld. Er is geen specifieke wet- en regelgeving opgesteld omtrent de inrichting van het intern toezicht bij schoolbesturen. Wel is in de Landsverordeningen opgenomen dat een schoolbestuur zorg dient te dragen voor een deskundig beheer. Hoe dit beheer eruit dient te zien en aan welke (rand)voorwaarden voldaan moet zijn, is echter niet geregeld. Dat betekent dat er besturen zijn waarbij een functionerende Raad van Toezicht is, maar ook dat er besturen zijn waarbij een vorm van intern toezicht niet is geregeld, dan wel dat er een vorm van toezicht is die onvoldoende effectief is of waarvan de onafhankelijkheid onvoldoende gewaarborgd is. Het probleem hierbij is dan dat de bestuurder of bestuurders de mogelijkheid hebben om zonder vorm van toezicht of tegenspraak beslissingen te nemen.

Deelaanbevelingen

- Richt een systeem in waarbij kritisch, onafhankelijk en deskundig toezicht vanuit zowel een interne als externe toezichthouder op het dagelijks bestuur van de scholen wettelijk wordt geregeld en gewaarborgd en de toezichthouder effectief de werkgever is van het bestuur.
- Formaliseer de competenties van zowel de onafhankelijke (intern) toezichthouder als het bestuur ten behoeve van het afdwingen van principes van behoorlijk bestuur/toezicht. Stel hiervoor het hebben en hanteren van een Code Goed Bestuur voor het Onderwijs – waarin is opgenomen wat verwacht mag worden van een goed (functionerend) bestuur - verplicht en biedt daarbij in eerste instantie ruimte aan het werkveld om gezamenlijk tot een breed gedragen standaard voor deze Code Goed Bestuur te komen.
- Formaliseer de inrichting van een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (wettelijke verankering).
- Koppel de bestuurlijke verantwoordelijkheden van de Minister los van de politieke verantwoordelijkheden; Creëer een duidelijk wettelijk kader voor een eventueel specifiek ingrijpen van de minister, door middel van een helder geformuleerde discretionaire bevoegdheid.
- Verzelfstandig het openbaar onderwijs en breng dit onder in een bestuursstichting. Naar ons bekend is, is dit al vaker besproken en stuit dit op weerstand, omdat het onderwijzend personeel dan de ambtelijke status zou verliezen.
- Tot slot gerelateerd aan bovenstaande deelaanbeveling: Het verschil in primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden, tussen personeel dat is aangesteld bij het openbaar onderwijs en personeel dat is aangesteld bij het bijzonder onderwijs, is moeilijk uit te leggen en een heroverweging waard.

Aanbeveling 10: Organiseer een efficiënt, doelmatig en transparant financieringssysteem

Situatieschets

De kosten die door het land worden vergoed (met inachtneming van de Landsverordeningen) bestaan grotendeels uit de salariskosten en de exploitatiekosten. Voor het vaststellen van de exploitatiesubsidie ten behoeve de schoolbesturen worden normbedragen toegepast. Voor sommige exploitatiekosten (bijvoorbeeld leermiddelen) wordt een normbedrag per leerling gehanteerd, en voor sommige kosten (bijvoorbeeld onderhoud) wordt een normbedrag per soort schoollokaal gebruikt. De exploitatiebegroting is derhalve gebaseerd op het aantal leerlingen en het aantal en soort lokalen. Ten tijde van ons onderzoek was de situatie als volgt: scholen kunnen aangeven of ze extra voorzieningen nodig hebben. Ingediende wenselijkheidsbegrotingen worden door de begrotingscoördinator ontvangen. Op basis van alle ingediende begrotingen en eigen aanvullingen wordt er een totaal (concept) exploitatiebekostigingsbegroting opgesteld. Over de begroting gaat vervolgens een 'kaasschaaf' door de Directie Financiën en ten slotte wordt het totaalbedrag als voorschot uitgekeerd, waarna op 15 februari van het daaropvolgende dienstjaar een schriftelijke financiële verantwoording bij de minister moet worden ingediend. Het voorschot wordt dan verrekend.

Probleemanalyse

Het huidige systeem van financieren kent een aantal knelpunten:

- Het ontbreken van schriftelijke afspraken tussen Directie Onderwijs/Inspectie van het Onderwijs en de schoolbesturen, gekoppeld aan wet- en regelgeving en een kwaliteitskader.
- De meeste relevante processen zijn nooit beschreven (totstandkoming begroting bij schoolbesturen, monitoring, controle, escalatie en sanctionering), waardoor in de praktijk weinig tot niets gebeurde ten aanzien van het beheer van de financiële stromen.
- Wenselijkheidsbegrotingen dienen ongeveer anderhalf jaar van tevoren te worden opgesteld, waardoor het niet mogelijk is deze op te stellen aan de hand van de gerealiseerde cijfers van het voorafgaande jaar. Dit zorgt ervoor dat er geen actuele en realistische begrotingen kunnen worden opgesteld.
- Het maken van een wenselijkheidsbegroting is vaak een *copy paste* actie van scholen. Er ligt veelal geen visie ten grondslag aan een ingediende begroting. Zowel de overheid als bijzondere besturen en de scholen hebben veelal geen meerjarige planning en beleid die terugkomen in de begroting. Hier gelden momenteel geen duidelijke regels en eisen voor.
- Besturen geven aan soms geen begroting meer in te dienen, aangezien 'er toch niets mee wordt gedaan'. Er is sprake van onvoldoende communicatie vanuit zowel de overheid als de schoolbesturen omtrent verschillen tussen de wenselijkheidsbegroting en de goedgekeurde begroting en andere aspecten die belangrijk zijn voor een optimaal financieel beheer.
- Doordat er geen of te late indiening van de verplichte verantwoording plaatsvindt, kan er geen voldoende onderbouwde (meerjaren)begroting worden opgesteld.
- Bevoorschotting geschiedt – wanneer er geen wenselijkheidsbegroting wordt ingediend – op basis van de laatst ingediende wenselijkheidsbegroting die alweer enige jaren oud kan zijn. Doordat wenselijkheidsbegrotingen niet altijd worden ingediend en jaarverslagen niet of niet tijdig worden opgesteld, is niet zeker of de uitgekeerde jaarlijkse voorschotten juist zijn.
- Normbedragen zijn vele jaren niet aangepast: indexatie heeft lang op zich laten wachten en aangepaste normbedragen moeten nog ingevoerd worden..
- In hoofdlijnen is de wijze van bekostigen eenvoudig: het opgeven van de verwachte salarislasten, het aantal lokalen en het verwachte aantal leerlingen is nodig voor de bevoorschotting. Meer vraagt de wetgever niet. Toch worden gedetailleerde wenselijkheidsbegrotingen gevraagd en dit leidt tot knelpunten:
    - Capaciteit in formatie: je moet hier mensen voor vrijmaken, zowel op schoolniveau, bestuursniveau als overheid;
    - Capaciteit in tijd: zoveel detaillering kost onevenredig veel tijd om in te vullen;
    - Betrouwbaarheid: de ingediende begroting kent veel meer detaillering dan de jaarlijkse verantwoording (die ook niet altijd plaatsvindt). Aangezien niet duidelijk is of er altijd sprake is van (voldoende) interne controle- en beheersmaatregelen, kan de betrouwbaarheid van de ingediende begrotingen niet worden gegarandeerd;
    - Veel controle is vooraf nodig, maar voor de verantwoording is ook veel controle achteraf nodig. Dubbele controle dus.

Deelaanbevelingen

Wettelijk gezien is het in principe eenvoudig: geef jaarlijks aan wat je denkt nodig te hebben voor personele lasten en materiele exploitatielasten en geef aan hoeveel leerlingen je denkt te krijgen. Vervolgens wordt een voorschot berekend dat verantwoord moet worden aan het begin van het volgende jaar. Vervolgens wordt dan gekeken wat de uitgaven zijn geweest, vindt er verrekening plaats en wordt op basis van de nieuwe begroting een nieuw voorschot vastgesteld. In feite is het wettelijk goed geregeld, wanneer de procedures strikt worden gevolgd.

Het systeem van extreem gedetailleerde wenselijkheidsbegrotingen leidt echter tot inefficiëntie in processen en besluitvorming. Deze wijze van detaillering en controles vooraf en achteraf kost veel tijd in mensen en middelen. Aruba is relatief klein en de beschikbare capaciteit om begrotingen samen te stellen en controles uit te voeren is dan ook gering.

Derhalve zijn onderstaande aanbevelingen opgenomen om aan de verbetering en stroomlijning van genoemde processen tegemoet te komen:

- Richt een systeem in waarbij slechts controle achteraf nodig is. Dat betekent dat de controle van een accountant wettelijk verplicht moet worden, er inrichtingseisen aan het jaarverslag moeten worden gesteld en op basis van dit jaarverslag dan verrekening van de voorschotten plaatsvindt.
- (Gerelateerd aan bovenstaande deelaanbeveling) Stel inrichtingseisen aan het jaarverslag vast, zorg voor een uniforme manier van verantwoording (cijfermatig). Kom tot een accountantsprotocol in overeenstemming met schoolbesturen en externe accountants.
- Schaf het systeem van wenselijkheidsbegrotingen af: bevoorschot op basis van het leerlingaantal en het aantal lokalen. De juistheid hiervan wordt dan weer achteraf door de accountant gecontroleerd waarna verrekening van het voorschot kan plaatsvinden.
- Stel meerjarenbegrotingen op, en actualiseer deze jaarlijks bij de vaststelling van de begroting. Dit geldt zowel op het niveau van scholen en schoolbesturen als op het niveau van de overheid. Hierdoor wordt het veel beter mogelijk voor schoolbesturen te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen, en kan tijdig worden ingegrepen als meerjarige beelden afwijken van het begrotingsniveau van het lopende jaar.

Aanbeveling 11: Zorg voor geactualiseerde en adequate wetgeving

Situatieschets
In Aruba wordt een wet een Landsverordening genoemd. Landsverordeningen vormen een bron van recht, maar zijn niet de enige vorm waarin rechtsregels voorkomen. Daarnaast zijn er landsbesluiten, houdende algemene maatregelen en ministeriële regelingen die algemeen verbindende voorschriften bevatten. Tenslotte zijn er internationale verdragen of besluiten van internationale organisaties (zoals de Europese Unie) die algemeen verbindende voorschriften kunnen bevatten.

Wetgeving omtrent het onderwijs is momenteel vastgelegd in onderstaande Landsverordeningen met bijbehorende landsbesluiten:

- Landsverordening Kleuteronderwijs
- Landsverordening Basisonderwijs
- Landsverordening Voortgezet onderwijs (incl. EPB, EPI, VAVO, IPA)
- Landsverordening Universiteit van Aruba
- Leerplichtverordening
- Landsbesluit georganiseerd overleg onderwijzend personeel
- Landsbesluit bezoldiging onderwijspersoneel

Probleemanalyse
Wanneer er gekeken wordt naar de Landsverordeningen blijkt dat er veelal sprake is van verouderde wetgeving. Het merendeel van de wetten stamt uit de jaren 80 van de vorige eeuw en is recent niet meer gewijzigd.

Tabel 4. Wetgeving en datering

Wetgeving	Datering
Landsverordening Kleuteronderwijs	Vindplaats: AB 1992 Laatste wijzigingen: AB 1995
Landsverordening Basisonderwijs	Vindplaats: AB 1989 Wijzigingen: AB 2009
Landsverordening Voortgezet onderwijs	Vindplaats: AB 1989 Wijzigingen: AB 2011
Landsverordening Universiteit van Aruba	Vindplaats: AB 1988 Wijzigingen: AB 2012
Leerplichtverordening	Vindplaats: AB 2011
Landsbesluit georganiseerd overleg onderwijzend personeel	Vindplaats: AB 1970
Landsbesluit bezoldiging onderwijspersoneel	Vindplaats: AB 1991 Wijzigingen: AB 2003
Landsverordening erkenning buitenlands diploma's	Vindplaats: AB 1995 Wijzigingen: AB 2012

N.B.: Enkele wijzigingen zijn op het moment van schrijven in proces. De huidige tabel is daarmee niet volledig, maar geeft een beeld.

Drie zaken willen we naast het algemene probleem van verouderde wetgeving specifiek uitlichten.

Het eerste punt heeft betrekking op de wetgeving van het Hoger onderwijs. Aruba heeft twee Hoger onderwijs instellingen die gesubsidieerd worden door de regering:

- *Instituto Pedagogico Arubano* (IPA; de hoger beroepsgerichte opleiding voor onderwijsgevenden). Het IPA is een openbaar opleidingsinstituut, op HBO niveau. Het IPA leidt studenten op tot leerkrachten voor het primair onderwijs (kleuter en basis) en docenten voor het voortgezet onderwijs (de middelbare school). Tevens biedt het IPA de cursus voor het Pedagogisch Didactisch Getuigschrift (PDG), een deeltijdopleiding voor cursisten die zich willen bekwamen in het beroep van docent of opleider.
- De Universiteit van Aruba. De Universiteit van Aruba (UA) is een instelling voor Hoger Onderwijs. De UA biedt, naast enkele wo-opleidingen, voornamelijk hbo-opleidingen binnen de volgende faculteiten: Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Financieel Economische Faculteit, Faculty of Hospitality and Tourism Management Studies en Faculty of Arts and Science.

Qua wetgeving valt de Universiteit van Aruba momenteel onder de Landsverordening Universiteit van Aruba. Het IPA valt daarentegen onder de Landsverordening Voortgezet onderwijs. De twee gesubsidieerde instellingen voor het hoger onderwijs vallen dus onder verschillende wettelijke regelingen. Deze situatie is uiteraard onwenselijk, er behoort één wettelijk regime voor het hoger onderwijs te zijn.

Het tweede punt heeft betrekking op het beroepsonderwijs. Momenteel is er geen sprake van specifieke wetgeving ten aanzien van het beroepsonderwijs. Op Aruba is er één instelling voor middelbaar beroepsonderwijs (het Colegio EPI). Ook deze instelling valt onder de Landsverordening Voortgezet onderwijs.

Het derde punt heeft betrekking op de wettelijke positie van de Inspectie van het Onderwijs. Op Aruba is er momenteel enkel sprake van een concept Wet Onderwijstoezicht. Er is geen sprake van een definitieve Landsverordening waarnaar gehandeld kan worden. Een wetgeving omtrent het onderwijstoezicht is een belangrijke voorwaarde voor het kunnen uitvoeren van de controlerende taak van de Inspectie, met een wettelijke basis en de waarborgen die daarbij horen.

Deelaanbevelingen

Een belangrijke eerste aanbeveling is om de huidige onderwijswetgeving te evalueren en aan te passen aan de eisen van deze tijd. Daarbij is in ieder geval aandacht nodig voor voldoende waarborgen en onafhankelijkheid voor alle betrokken partijen (denk daarbij zowel aan besturen, interne toezichthouders als externe toezichthouders en de minister).

Daarnaast is versterking van het (wettelijk kader voor het) hoger onderwijs belangrijk. Wij stellen ontwikkeling van een op het hoger onderwijs toegesneden wet voor, waarin de twee grote actoren in het Arubaanse hoger onderwijs, de UA en het IPA, beide worden gepositioneerd. Op deze manier wordt de basis gelegd voor één visie voor het hoger onderwijs. Op termijn kan dit ook een ontwikkeling klaarzetten naar één krachtige speler in het hoger onderwijs door verdere feitelijke integratie van de Universiteit van Aruba en het IPA. Dit is eerder geprobeerd, maar met name verschillende wettelijke posities en daarmee verbonden verschillen in rechtspositie hebben destijds een succesvol samengaan verhinderd.





Verder is het van belang om de huidige wetgeving voor het middelbaar beroepsonderwijs te evalueren en te beoordelen of de wetgeving met betrekking tot het beroepsonderwijs voldoende tot uitdrukking komt in de Landsverordening Voortgezet onderwijs of dat er aparte wetgeving moet worden ontwikkeld.

Ten slotte is het van belang dat de inspectie een helder geformuleerd mandaat krijgt in de vorm van een toezichtkader en een wettelijk verankerde positie. Onderdeel daarvan vormen heldere wettelijke normen en voorwaarden op basis waarvan toezicht gehouden – en waar nodig gesanctioneerd – kan worden. In dat kader is het belangrijk dat de Wet op het Onderwijstoezicht met ingang van komend jaar wordt geformaliseerd zodat deze in werking kan treden.

Aanbeveling 12: Versterk het toezicht op de financiële verantwoording

Situatieschets
Schoolbesturen dienen volgens de Landsverordeningen jaarlijks een schriftelijke verantwoording af te leggen aan de Minister inzake de besteding van de verkregen gelden. Voor deze verantwoording wordt geen accountantsverklaring verlangd. Uit de Landsverordening kan worden opgemaakt dat de ingediende verantwoording dient te worden gebruikt ter controle en verrekening van de verstrekte voorschotten. Indien het schoolbestuur de schriftelijke verantwoording niet verstrekt, kan de Directie Financiën de gehele of gedeeltelijke uitkering van de vergoeding bij voorschot aanhouden totdat het schoolbestuur aan de verplichting heeft voldaan. Er is niet gebleken dat schoolbesturen worden aangesproken op het niet (tijdig) indienen van het jaarverslag. Ook het in de Landsverordeningen vermelde sanctiebeleid wordt in de praktijk niet toegepast.

Uit de Landsverordeningen blijkt ook dat er toezicht dient plaats te vinden op onderhoud en bestemming van gebouwen en terreinen, waarbij ingeval van onjuist gebruik de vergoeding van exploitatiekosten geheel of gedeeltelijk kan worden ingehouden.

Probleemanalyse
In opzet zijn de controlemaatregelen en sanctiemogelijkheden slechts beperkt geregeld. Maar zelfs deze beperkte controle- en sanctiemogelijkheden blijken in de praktijk niet te worden toegepast. Dit kan worden toegeschreven aan beperkt beschikbare capaciteit en beperkte instrumentaria om de controle uit te voeren (met name op het gebied van automatisering), maar ook aan wisselende functionele relaties binnen de kleinschalige Arubaanse gemeenschap. Men komt elkaar tegen in wisselende functies, waardoor handhaving kan leiden tot verstoorde relaties en spanningen. Dit alles ondermijnt de effectiviteit van het toezicht en de handhaving.

Belangrijke gesignaleerde knelpunten en problemen zijn:
- De in de Landsverordeningen opgenomen (beperkte) toezicht- en handhavingsmogelijkheden worden in de praktijk nauwelijks toegepast;
- De in de wet vereiste schriftelijke verantwoordingen worden grotendeels niet of te laat door de schoolbesturen ingediend;
- Er worden in de wet geen eisen gesteld aan de wijze (inrichtings- en vormvereisten) van schriftelijke verantwoording aan de minister;
- Er zijn (dit is ook niet verplicht) geen accountantsverklaringen bij de ingediende verantwoordingen. In een enkele geval is er slechts een samenstelverklaring;

- Controle op de juistheid, volledigheid en rechtmatigheid van de verkrijging en besteding van middelen, zowel door de overheid, interne toezichthouder als door een bestuur, ontbreekt veelal;
- Bij de overheid ontbreekt voldoende controle- en toezichtscapaciteit. De rol van de CAD is hierin belangrijk, maar kan door gebrek aan middelen en capaciteit niet effectief bijdragen aan gedegen controle en toezicht;
- Handhaving wordt als moeilijk ervaren, aangezien men elkaar vaak tegenkomt, zowel in de private sfeer als in wisselende functies;
- Ingediende verantwoordingen zouden als sturingsmechanisme kunnen dienen voor de meerjarenbegroting van zowel bestuur als overheid. Door het ontbreken hiervan, dan wel het niet voldoen aan de tijdigheid van indiening, is het onvoldoende mogelijk om uitgezette beleidslijnen financieel te onderbouwen;
- Doordat er onvoldoende toezicht is op verkrijging en besteding van middelen en ingediende jaarverslagen niet zijn gecertificeerd, kan er sprake zijn van onrechtmatige en ondoelmatige inzet van middelen;
- Het is niet in de wet geregeld dat er intern toezicht bij de besturen aanwezig moet zijn en hoe dat eruit moet zien. Daardoor bestaat er een risico op belangenverstrengeling en onrechtmatige verrijking;
- Alhoewel accountantsverklaringen (nog) niet zijn verplicht, is duidelijk dat wanneer deze verplichting er wel zou zijn de toezichtscapaciteit gering is en voldoende middelen daarvoor ontbreken om dat toezicht te laten uitvoeren;
- Er is niet geregeld hoe en aan wie scholen en besturen zich dienen te verantwoorden en hoe de – ook financiële – afwikkeling plaatsvindt indien een school of bestuur zou worden opgeheven.

Deelaanbevelingen
Voor de gesignaleerde knelpunten gelden de volgende aanbevelingen;

- Ga in eerste instantie handhaven op hetgeen nu – weliswaar beperkt – in de Landsverordening is geregeld met betrekking tot het verantwoorden. Dat betekent toezien op tijdigheid van het indienen van de schriftelijke verantwoording en het toepassen van de mogelijke sanctie wanneer dat niet gebeurt;
- Regel – bij wet – het interne toezicht van de besturen en de verslaglegging van dat toezicht in de schriftelijke verantwoordingen;
- Regel eveneens bij wet dat de externe verslaglegging voorzien moet worden van een accountantsverklaring. De verkrijging van middelen – leerlingaantallen – zou dan eveneens onderwerp van controle kunnen zijn;
- Versterk de rol van de CAD door het structureel beschikbaar stellen van meer middelen en capaciteit. De CAD zou hierbij de door een accountant goedgekeurde jaarverslagen kunnen beoordelen en door middel van steekproeven of wellicht integraal de basis voor de aanvragen voor bekostiging (leerlingaantallen) kunnen controleren. Daarbij zou de CAD ook signalen vanuit de accountants kunnen oppakken. Eventuele controles die nu nog door Financiën worden gedaan, zouden dan door de CAD kunnen plaatsvinden. Door toezicht en handhaving bij één dienst onder te brengen (dus niet bij Financiën en ook niet bij een financiële inspecteur), maak je de lijnen korter en voorkom je versnippering van toezicht en het afbreukrisico;
- (Her)overweeg om aansluiting te zoeken bij de Stichting Overheidsaccountant-bureau (SOAB, onafhankelijke overheidsadviseur en auditor). Dit kan deels tegemoet komen aan de versterking van de auditfunctie in capaciteit en kennis;
- Werk aan een cultuur van vertrouwen, waardoor handhaving een volwassen onderdeel wordt van het wettelijke proces van toezicht.

Aanbeveling 13: Analyseer inefficiënties in het onderwijssysteem

Situatieschets

Ter waarborging van de kwaliteit van het onderwijs is het van belang om de begroting van de onderwijssector efficiënt en effectief te benutten. Op basis van gevoerde gesprekken en documentatie lijken de geldstromen voor de basisbehoeften van de onderwijsinstellingen niet toereikend te zijn. Er is voornamelijk sprake van tekorten in onderstaande gebieden (zie voor een beschrijving van knelpunten in de basisvoorwaarden van goed onderwijs ook aanbeveling 3):

- *Huisvesting (onderhoud gebouwen/klimaatbeheersing).*
  Ieder jaar doen scholen aanvragen voor onderhoud en investeringen in de huisvesting. De overheid heeft 1 potje voor investeringen, dat wordt verdeeld door de minister. Meestal krijgt onderwijs te weinig toegekend om te kunnen voldoen aan alle aanvragen van scholen. Vorig jaar was er ongeveer 0,5 miljoen beschikbaar terwijl er inmiddels ongeveer 260 miljoen Arubaanse florin (ongeveer 124 miljoen euro) benodigd is om aan alle aanvragen te voldoen (ook achterstallig). Er lijkt dus sprake te zijn van grote tekorten. Deze situatie omtrent de huisvesting geldt wel voor het hele land, niet alleen voor het onderwijs.
- *Leermiddelen.*
  Er is sprake van sterk verouderd lesmateriaal en lesboeken bestaan vaak uit kopieën. De veroudering is niet alleen materieel, maar betreft vaak ook de inhoud, waardoor aansluiting op de actualiteit ontbreekt.
- *ICT voorzieningen.*
  Investeringen ten behoeve van ICT komen niet expliciet terug in de normbedragen. Hier moeten scholen zelf extra middelen voor aanvragen. Benodigde apparatuur is vaak sterk verouderd, terwijl ook de algehele infrastructuur vaak niet aansluit bij de huidige behoeften.
- *Salaris en bijscholing personeel.*
  Indexatie van personele vergoedingen heeft vele jaren niet plaatsgevonden. Daarnaast ontbreken er in vrijwel alle gevallen voldoende middelen om de werknemers de voor het onderwijs zo noodzakelijke bijscholing te geven, waardoor scholen en besturen zich genoodzaakt zien deze middelen via de ouderbijdragen te verwerven. Doordat vaak onvoldoende middelen beschikbaar zijn, is het voor de leerkrachten vrijwel niet mogelijk om op een aanvaardbaar niveau bij te blijven in hun vakgebied.

Probleemanalyse

Door verouderde jaarrekeningen en informatie over resultaten, is er geen actueel inzicht in waar de tekorten precies zitten en waar het gaat om inefficiënties.

Een mogelijk gevolg van ontstane tekorten is dat schoolbesturen gaan werken met twee begrotingen: een interne begroting die bestaat uit derdengeldstromen (waaronder ouderbijdragen) en een externe begroting die bestaat uit de subsidie die van de overheid wordt ontvangen. Er is geen goed zicht op derdengeldstroom bij de schoolbesturen en in hoeverre ze afhankelijk zijn van deze geldstroom. Een sterke afhankelijkheid van de derdengeldstroom kan ten gevolge hebben dat ouderbijdragen verplicht worden gesteld voor het kunnen verkrijgen van onderwijs. De vereisten omtrent ouderbijdragen zijn dan ook niet wettelijk ingericht. Deelname aan enige onderwijsvoorziening zou door het bevoegd gezag niet afhankelijk gesteld moeten worden van een geldelijke bijdrage van de ouders.

Een belangrijke en al eerder geconstateerde tekortkoming is dat de normbedragen verouderd zijn en niet conform de betreffende Landsverordeningen om de drie jaar aangepast worden. Daarnaast ontbrak een doorberekening van de exploitatiekosten naar de normbedragen. Inmiddels is er een analyse uitgevoerd om te komen tot goede normbedragen, maar aangepaste normbedragen moeten nog ingevoerd worden.

Deelaanbevelingen
Het is van belang dat tekorten inzichtelijk worden gemaakt en dat er zicht wordt verkregen op de overige inkomsten (waaronder ouderbijdragen) bij scholen en schoolbesturen. Aanbevolen wordt om een analyse uit te voeren naar de doelmatigheid van de bestedingen en een systeem in te richten waarbij tekorten, risico's, onderhoud en (de stand van de) voorzieningen zichtbaar zijn. Hierdoor kunnen de benodigde vergoedingen sneller en zorgvuldiger worden vastgesteld en kunnen deze dienen als basis voor de (meerjaren)begroting en het nemen van beheersmaatregelen.

Tenslotte is van belang dat een heldere analyse in geld wordt gemaakt van inefficiënties in het Arubaanse onderwijssysteem. Geld dat bespaard kan worden door het terugdringen daarvan kan immers ten goede komen aan de oplossing van knelpunten en de financiering van noodzakelijke verbeteringen zoals in dit rapport beschreven. Denk daarbij onder andere aan een analyse van aantallen leerlingen en de meerjarige demografische ontwikkeling, in relatie tot aantallen scholen en beschikbare vierkante meters. Vergrijzing is ook op Aruba een relevant thema, en het optimaliseren van het onderwijsaanbod als leerlingaantallen gaan dalen (fusies, afstoten overtollige gebouwen of lokalen) is in die context een interessante en nader te onderzoeken optie.





DEEL III: Van beleidsvoornemens naar actie en verandering

In dit deel geven wij aan hoe de aanbevelingen uit deel II op een goede manier verder kunnen worden uitgewerkt en gerealiseerd. Daarbij leggen wij ook de relatie naar eerdere en lopende plannen en aanbevelingen. Het is immers van belang te voorkomen dat gelijksoortige verbeterlijnen naast elkaar lopen. Op hoofdlijnen beogen we doeltreffende registratie van onderwijsdata, verbetering van het onderwijs en versterking van het systeem. In dit deel werken we een viertal verbeterslagen verder uit:

- de registratie van onderwijskengetallen
- het onderwijstaalbeleid
- de relatie onderwijs-arbeidsmarkt
- het wettelijke en financiële systeem waarbinnen het onderwijs functioneert

Merk op dat deze uitwerking een selectie betreft van de dertien aanbevelingen uit deel II. Dit betekent niet dat de werkgroep de aanbevelingen die in dit deel onbesproken blijven minder urgent van aard acht. De werkgroep ziet de huidige selectie als kernaanbevelingen, die Aruba bovendien als *case study* ter hand kan nemen bij de uitwerking van het totaal aan aanbevelingen in dit rapport.

De werkgroep beschouwt deel III niet zozeer als een sluitstuk van haar adviezen maar als een kernpunt daarin. Immers, er is zoals eerder beschreven al sprake van uitbundige planvorming op tal van terreinen, maar een vertaling naar concrete, navolgbare actie ontbreekt veelal of is onvolledig. Zo bevat 'Rapport & Aanbevelingen ten behoeve van de vertaalslag van het Onderwijsbeleid naar Meetbare Indicatoren'[108] een aanzet om een deel van de aanbevelingen te operationaliseren en implementeren. Er zijn meer voorbeelden, maar een samenhangende aanpak, waarin duidelijk is wie (eind)verantwoordelijk is, wie betrokken is bij de implementatie van verbeteringen, welke tussen- en eindresultaten moeten wanneer bereikt worden, welke criteria hierbij worden gehanteerd en wat de financiële implicaties zijn, is steeds niet of zeer onvolledig aanwezig.

Daarom wil de werkgroep in deze doorlichting een stap verder gaan dan gebruikelijk in eerdere exercities. Wellicht belangrijker dan de 'wat'-vraag (de 13 in deel II beschreven aanbevelingen) is immers de vraag 'hoe' deze verbeteringen kunnen worden gerealiseerd in de specifieke Arubaanse context. Het hoofdstuk sluit af met een voorstel voor fasering en enkele financiële aandachtspunten.

1. De registratie van onderwijskengetallen

Uitgangspunten

In navolging van de probleemanalyse in deel II luidt onze aanbeveling: Organiseer een betrouwbaar en duurzaam registratiesysteem voor onderwijskengetallen.

De praktische uitwerking van deze aanbeveling ligt logischerwijs in het verlengde van reeds lopende activiteiten in Aruba. In 2021 zijn de Directie Onderwijs en de Arubaanse inspectie van het onderwijs een werkverband aangegaan, met als doel samen op te trekken bij de inrichting van het OpenEMIS (UNESCO) registratiesysteem. De coördinator van de afdeling Statistiek en Onderzoek, Directie Onderwijs, is projectleider en tevens een van de beheerders van het OpenEMIS systeem. De Arubaanse inspectie van het onderwijs is een belangrijke stakeholder die onder andere wordt geconsulteerd over de benodigde ruwe data, gewenste kengetallen en bijbehorende definities.

Als werkgroep pleiten we voor het borgen van een vijftal voorwaardelijke aspecten bij de doorontwikkeling van het OpenEMIS dataregistratiesysteem: *doeltreffendheid, validiteit, betrouwbaarheid, actualiteit en continuïteit*. Een verkenning van deze aspecten d.d. april en augustus 2022, door de Nederlandse en Arubaanse inspecties en de Directie Onderwijs, resulteerde in onderstaand plan van aanpak waarin we per voorwaardelijk aspect de stand van zaken, beoogde (tussen)resultaten, en bijbehorende streeftermijnen en verantwoordelijke partij(en) vaststelden. Navolgend plan van aanpak besluit met een tijdlijn in tabelvorm van de beoogde resultaten, bijbehorende streeftermijnen en verantwoordelijke partij(en).

Activiteit:	*Doorontwikkeling registratiesysteem kengetallen*
Verantwoordelijken:	*Directie Onderwijs (DEA), Inspectie Onderwijs (DIO)*
Rapporteren aan:	*Minister van Onderwijs en Sport*
Overige stakeholders:	*DUOS, Bureau Leerplicht (onderdeel DIO), Bureau Minister van Onderwijs*
Streeftermijn realisatie:	*Medio 2026*

Voorwaardelijk aspect 1: Doeltreffendheid

Het dataregistratiesysteem is doeltreffend wanneer aan geformuleerde technische vereisten en kenmerken wordt voldaan en wanneer het eindgebruikers voorziet van de juiste data. Er is overeenstemming tussen de betrokken stakeholders over het soort data dat essentieel wordt geacht voor een volwaardige situatiebepaling en probleemanalyse. De aggregatieniveaus waarop data beschikbaar worden gesteld, sluiten aan bij de behoeften van eindgebruikers. In elk geval is er sprake van voldoende flexibiliteit en snelheid om te voorzien in de specifieke gebruikersbehoeften.

Stand van zaken

i. Ten tijde van de consultaties (april en augustus 2022) bereidt DEA zich voor op de migratie van historische leerlinggegevens 2010-2011 t/m 2020-2021 naar het OpenEMIS datasysteem. Hiertoe wordt de structuur van de diverse onderwijssystemen geprogrammeerd. Deze structuur moet passen binnen de *International Standard Classification of Education* (ISCED) onderwijsindeling van de UNESCO naar niveau en richting van de opleidingen. Waar dit niet past, moeten landspecifieke aanpassingen worden gedaan. De basisgegevens per school en instelling zijn inmiddels geprogrammeerd, evenals bijvoorbeeld schooltijden per

schooltype. Een lopende activiteit is de programmering van gegevens rond klassen per school per schooljaar. DEA neemt het voortouw in deze werkzaamheden.

ii. De technische vereisten voor het operationeel krijgen van het datasysteem worden in kaart gebracht. Schoolbesturen vormen een belangrijke partij voor het aanleveren van gegevens ('feeder' van het systeem). Schoolbesturen hanteren (diverse) eigen applicaties die door hun scholen gevoed worden met gegevens op klas- en/of schoolniveau. Op verzoek van de schoolbesturen is er voor gekozen hier niet van af te wijken. Dit betekent in de praktijk dat de data zoals gedigitaliseerd in applicaties van schoolbesturen via zogeheten Application Programming Interface (API) verbindingen moeten worden gesynchroniseerd met OpenEMIS. DEA neemt het voortouw in deze werkzaamheden en heeft een externe expert aangetrokken die op het moment van schrijven per schoolbestuur genoemde API-verbindingen inventariseren. Als eerste stap worden de verschillende applicaties die schoolbesturen hanteren geëvalueerd om vast te stellen hoe de API's precies geprogrammeerd moeten worden.

iii. DIO neemt het voortouw bij het in kaart brengen en evalueren van data die relevant zijn voor de verschillende eindgebruikers. Dit behelst onder andere een overzicht van data die bij wet periodiek aangeleverd moeten worden, aangevuld met data die eindgebruikers relevant achten voor het opstellen, monitoren en evalueren van onderwijsbeleid. In eerste instantie worden DEA, DIO (inclusief Bureau Leerplicht), DUOS en het Bureau Minister van Onderwijs hierover geconsulteerd. In een later stadium worden ook schoolbesturen als eindgebruikers gehoord.

Beoogde resultaten en streeftermijnen
i. Afgeronde programmering Arubaans onderwijssysteem in OpenEMIS: 2022.
ii. Afgeronde migratie historische gegevens door het Community System Foundation lab (CSF-lab): 2023.
iii. Realisatie API-verbindingen tussen applicaties schoolbesturen en OpenEMIS: 2024/2025.
iv. Overzicht benodigde ruwe data en indicatoren: 2022.

Voorwaardelijk aspect 2: Validiteit
Er is sprake van gedeelde en gedragen definities van kengetallen. De verzamelde en voorts beschikbaar gestelde data sluiten aan op deze definities.

Stand van zaken
DIO, DEA, DUOS en Bureau Minister maken weliswaar grotendeels gebruik van dezelfde onderwijsdata die schoolbesturen periodiek aanleveren. Een totaaloverzicht voorzien van gedeelde definities ontbreekt echter.

DEA en DIO maken gebruik van enkele identieke formulieren die schoolbesturen periodiek digitaal of in hardcopy aanleveren. Het gaat om 1) de leerlingenlijst, 2) het toestandformulier met gegevens van leerkrachten, 3) het maandelijkse informatiestaatformulier waarin wijzigingen met betrekking tot leerlingen en leerkrachten worden geregistreerd, en 4) examen(resultaat)formulieren. De leerlingentelling (als deel van het informatiestaatformulier) die per kwartaal plaatsvindt, fungeert als extra controle voor het aantal leerlingen in een school. Deze dataverzameling maakt het mogelijk eenvoudige analyses te produceren en kengetallen in gewenste aggregatieniveaus te vatten in tabellen en grafieken. DIO verzamelt daarnaast op structurele basis specifiekere school- en onderwijsgerelateerde informatie.

Op het moment van de laatste consultatie (augustus 2022) is er nog geen totaaloverzicht gemaakt van kengetallen met bijbehorende definities, doelgebruik, onderliggende berekeningen, vereisten gegevens(bronnen) en soorten aggregatieniveaus. De totstandkoming van dit overzicht volgt logischerwijs op, en is een uitbreiding van, het overzicht van benodigde ruwe data en indicatoren (zie beoogde resultaten onder Doeltreffendheid). Startpunten voor het selecteren en definiëren van kengetallen zijn bijvoorbeeld een set indicatoren van UNESCO die internationale vergelijking mogelijk maken, indicatoren zoals vastgelegd in het Nationaal Onderwijsplan 2030 en aangestipt in het Onderwijsbeleid Aruba 2021-2025, en de consultatie van de verschillende eindgebruikers. De afspraak op dit vlak is dat DIO het voortouw neemt in deze werkzaamheden.

Beoogde resultaten en streeftermijnen
i. Uitgebreide definitielijst kengetallen: 2022.
ii. Presentatie definitielijst en afstemming eventuele discrepanties in opvattingen of wensen van de verschillende stakeholders: begin 2023.

Voorwaardelijk aspect 3: Betrouwbaarheid
De invoer, verwerking en analyse van data is dusdanig ingericht dat er minimale ruimte resteert voor het maken van fouten. Bijvoorbeeld, data-invoer verloopt via een eenvoudige, toegankelijke applicatie met een vast invoerformaat. In een communicatie- en implementatieplan staat beschreven op welke manier scholen en instellingen vertrouwd worden gemaakt met deze applicatie.

Stand van zaken
Zoals beschreven onder Doeltreffendheid is door DEA in samenspraak met de schoolbesturen gekozen voor (het behouden van) een constructie waarin scholen en schoolbesturen hun data digitaliseren in een zelf beheerde applicatie, die verschilt van bestuur tot bestuur. Deze data moet vervolgens via API-verbindingen worden gesynchroniseerd met OpenEMIS. Wel is er de mogelijkheid voor scholen die geen eigen datasysteem hebben om hun data direct in OpenEMIS in te voeren. Ook deze route vereist nadere uitwerking.

Het werken met verschillende applicaties, en verschillende beheerders, brengt risico's rond de betrouwbaarheid van data-invoer met zich mee. Immers, een deel van het proces ligt hiermee buiten de controle van de OpenEMIS beheerder. Foutgevoeligheid van data-invoer kan worden beperkt door restricties in te bouwen in de aanvoer naar OpenEMIS. Bijvoorbeeld, wanneer leerlinggegevens gekoppeld worden aan een uniek onderwijsnummer, dan ondervangt dit het risico op dubbeltellingen. Of, wanneer invulvelden beperkt zijn met gefixeerde, vooraf geprogrammeerde invoeropties, dan verkleint dit het risico op foutief ingevoerde waarden.

Het werkverband onderkent dergelijke risico's en zal dit in ogenschouw nemen bij het inrichten en testen van de API-verbindingen[e]. DEA neemt hierin het voortouw. Ook zullen pilots worden uitgevoerd met (historische, fictieve of actuele) data om zicht te krijgen op risico's rond de betrouwbaarheid van data-invoer die op voorhand niet zijn voorzien. Daarnaast staan er trainingen in het gebruik van OpenEMIS gepland voor een deel van het DEA- en DIO-personeel door Community System Foundation consultants (specifiek: Professional training; Administrator; Indicator

e Het werkverband zal verkennen of OpenEMIS foutmeldingen genereerd indien de eigenschappen van data zoals aangeleverd via een API-verbinding niet matchen met de vereiste eigenschappen. Denk hierbij aan mismatches in data types (integer, character, string, enumerated, date, etc.) of data ranges (bv. 0-100).

development). Navolgend zal deze kennis volgens het Train de Trainer principe worden overgedragen, in eerste instantie op overig betrokken personeel en in tweede instantie op scholen/schoolbesturen.

Beoogde resultaten en streeftermijnen
i. Zicht op risico's rond betrouwbaarheid data-invoer schoolbesturen: 2025.
ii. Beheersing risico's rond betrouwbaarheid data-invoer schoolbesturen: 2026.
iii. Personeel DEA en DIO getraind in het gebruik van OpenEMIS door CSF-consultants: 2022-2023.
iv. Kennisoverdracht gebruik OpenEMIS binnen DEA en DIO (Train de Trainer): 2023.
v. Kennisoverdracht gebruik OpenEMIS scholen/schoolbesturen: 2024-2025.

Voorwaardelijk aspect 4: Actualiteit
De invoer, verwerking en analyse van data is dusdanig ingericht dat eindgebruikers *tijdig* kunnen beschikken over datarapportages op het gewenste aggregatieniveau. Een voorbeeld op stelselniveau is dat beleidsafdelingen zicht hebben op recente data en in staat zijn om het effect van beleid te monitoren op basis van actuele data. Een voorbeeld op schoolniveau is dat het transparant en doelmatig opstellen van schoolbudget op basis van leerlingenaantallen is gebaat bij toegang tot actuele inschrijvingsdata. Immers, in het geval dat een schoolbudget moet worden gemaakt op basis van schattingen, en de betreffende school of instelling feitelijke inschrijvingsdata a-posteriori aanlevert, bestaat het risico dat gegevens verloren zijn gegaan en het te veel aan uitbetaalde voorschot (deels) niet wordt terugbetaald.

Stand van zaken
De huidige praktijk, waarbij schoolbesturen bij wet verplicht zijn om data digitaal dan wel hard copy aan te leveren bij DEA en DIO, leert dat niet alle data tijdig ontvangen worden. Het synchroniseren van digitale data met OpenEMIS neemt weliswaar zowel handmatig als dubbel werk uit handen. Toch biedt een overgang naar OpenEMIS geenszins de garantie dat data tijdig worden aangeleverd en daarmee actuele analyses mogelijk maken. Een gedegen probleemanalyse op dit vlak is essentieel om de actualiteit van het dataregistratiesysteem te borgen. DIO neemt het voortouw in het uitvoeren van deze probleemanalyse. Het nationaal belang van een goed werkend dataregistratiesysteem dient meegewogen te worden in de (politieke) besluitvorming hoe eventuele knelpunten op te lossen.

Beoogde resultaten en streeftermijnen
i. Probleemanalyse belemmeringen tijdige aanlevering data door schoolbesturen: 2022.

Voorwaardelijk aspect 5: Continuïteit
Borging van de continuïteit van het dataregistratiesysteem vereist bestuurlijk draagvlak en *commitment* (zowel op ministerieel als op schoolbestuurlijk niveau), heldere communicatie over doelen en belangen, continuïteit in applicatiebeheer c.q. de benodigde ICT-expertise (o.a. gericht op de veiligheid van het systeem) en beschikbaarheid van financiering.

Afspraken voor de toekomst
Navolgende afspraken zijn gemaakt tussen Bureau Minister van Onderwijs, Diensten Onderwijs (DEA, DIO, DUOS) en de schoolbesturen.

I. Het Ministerie van Onderwijs, met ondersteuning van DEA en DIO, is verantwoordelijk voor het uitzetten en handhaven van nationaal beleid inzake OpenEMIS.

II. Samenwerkingsverbanden, processen (het communiceren van standaardprocessen voor het verzamelen van gegevens), procedures, rollen en verantwoordelijkheden inzake OpenEMIS dienen op nationaal niveau gestandaardiseerd en geformaliseerd te worden.

III. Er dient geïnvesteerd te worden in capaciteitsopbouw op individueel, organisatorisch en institutioneel niveau. Dit betreft een proces dat voortdurend gericht is op het versterken van het menselijk kapitaal. Het beschikken over de juiste kennis en vaardigheden om de toegewezen rollen uit te kunnen voeren is een absolute voorwaarde voor het welslagen van een nationaal dataregistratiesysteem.

Stand van zaken
<u>Commitment</u>. DEA heeft een aanzet geschreven voor een implementatieplan voor OpenEMIS.

<u>Capaciteit en kosten</u>. DEA inventariseert de (actuele en voorziene) behoeften en knelpunten rond de capaciteit die nodig is voor programmeerwerkzaamheden en beheer van OpenEMIS. Deze inventarisatie zal leidend zijn voor de begroting.

<u>Veiligheid</u>. Vanaf 2022 werkt Aruba aan een gemoderniseerde statistiek wetgeving die het continu delen van gegevens tussen stakeholders en de bescherming van individuele gegevens regelt. Het voornemen is om middels zogeheten 'unieke nummers' de bescherming van persoonsgegevens te borgen.

Beoogde resultaten en streeftermijnen
i. Uitzetten nationaal beleid inzake OpenEMIS: 2023-2024.
ii. Standaardisering en formalisering processen, procedures, rollen, verantwoordelijkheden en samenwerkingsverbanden: 2023-2024.
iii. Inventarisatie capaciteit: 2023.
iv. Begroting/meerjarenraming: 2023.

Tijdlijn en risicoanalyse

De bovenstaande afspraken zijn hieronder in tabelvorm in chronologische volgorde gezet. In algemene zin geldt, zo kwam naar voren tijdens de consultaties, dat ondercapaciteit op de betrokken overheidsdiensten een risico vormt in het behalen van de gestelde streeftermijnen. Leeftijdgebonden uitstroom en beperkte kennisoverdracht spelen hierbij een rol. Een tweede, specifieke vertragende factor in de voortgang van het project betreft het volbrengen van de zogeheten API-verbindingen – programmatuur die nodig is om de unieke data-applicaties van schoolbesturen te synchroniseren met het OpenEMIS dataregistratiesysteem. Dit proces kan starten zodra in beeld is welke data nodig zijn en overeenstemming bereikt is over operationalisatie van de beoogde kengetallen (begin 2023, zie onderstaande tabel). Dit betreft een technische aangelegenheid die vraagt om externe expertise. Op het moment van schrijven is één freelancer feitelijk aangetrokken voor de inventarisatie en realisatie van het proces. De conservatieve inschatting is dat dit proces 2 à 3 jaar in beslag neemt en daarmee pas in 2024/2025 wordt afgerond. Bijgevolg is de verwachting dat het dataregistratiesysteem vroegst per academisch jaar 2026-2027 operationeel is.

De werkgroep constateert dat het eindresultaat van dit project, een operationeel OpenEMIS dataregistratiesysteem, eerder bereikt kan worden wanneer er ingezet wordt op meer capaciteit voor de realisatie van genoemde API-verbindingen. De werkgroep adviseert hier rekening mee te houden in de inventarisatie van de actuele en benodigde capaciteit (2023, zie onderstaande tabel).

Streef-termijn	Tussenresultaat	Taak
2022	Afgeronde programmering Arubaans onderwijssysteem in OpenEMIS	DEA
	Overzicht benodigde ruwe data en indicatoren	DIO
	Uitgebreide definitielijst kengetallen	DIO
	Probleemanalyse vertraging aanlevering data door schoolbesturen	DIO
2022 /2023	Personeel DEA en DIO getraind in het gebruik van OpenEMIS	DEA
2023	Presentatie definitielijst en afstemming opvattingen stakeholders	DIO
	Afgeronde migratie historische gegevens door het CSF-lab	DEA
	Kennisoverdracht gebruik OpenEMIS binnen DEA en DIO	DEA
	Inventarisatie actuele en benodigde capaciteit	DEA
	Financiële begroting/meerjarenraming	DEA
2023 /2024	Uitzetten nationaal beleid inzake OpenEMIS	DEA
	Standaardisering en formalisering processen, procedures, rollen, verantwoordelijkheden en samenwerkingsverbanden	DEA
2024 /2025	Realisatie API-verbindingen tussen applicaties besturen en OpenEMIS	DEA
	Kennisoverdracht gebruik OpenEMIS scholen/schoolbesturen	DEA
2025	Zicht op risico's rond betrouwbaarheid data-invoer schoolbesturen	DEA
2026	Beheersing risico's rond betrouwbaarheid data-invoer schoolbesturen	DEA
2026	Systeem operationeel	DEA

2. Het onderwijstaalbeleid

Eenduidige en transparante keuze in taalbeleid

In de doorlichting van het onderwijs op Aruba heeft de werkgroep geconstateerd dat er op dit moment geen consequente taalpraktijk bestaat in het onderwijsveld en heeft ze aangegeven welke problemen dat oplevert. Onze aanbeveling in het tussenrapport inzake de onderwijstaal in de verschillende onderwijssectoren is een eenduidige beleidskeuze te maken rond het taalbeleid in het Arubaans onderwijs. De werkgroep is van mening dat op dit punt allereerst een politieke keuze aan de orde is. Het land kiest voor bijvoorbeeld het Nederlands of Papiamento als onderwijstaal, een meertalig model zoals SAM, of wellicht nog een ander model. De werkgroep adviseert daarbij om deze keuze te maken aan de hand van verschillende scenario's die inzicht geven in randvoorwaarden, behoeften, effecten en risico's. Dit scenario-denken is opgepakt door de Minister van Onderwijs met het instellen van een Coördinatiegroep taalbeleid.

Stand van zaken zomer 2022

Coördinatiegroep taalbeleid (taalcommissie)

Sinds maart 2022 is er een *Coördinatiegroep taalbeleid* (verder: taalcommissie) ingesteld die het proces naar het vastleggen van een integraal taalbeleid in het onderwijs coördineert: dit houdt in dat ze advies uitbrengt aan de minister en na zijn akkoord een implementatieplan ontwikkelt. Dit advies zal ook ingaan op al dan niet voortzetten of bijsturen van het huidige taalbeleid. Dit beleid houdt onder meer in dat SAM wordt geïmplementeerd bij alle scholen voor primair onderwijs (kleuter- en basisonderwijs) en dat de instructietaal wordt afgestemd op de twee officiële talen van Aruba: Papiamento of Nederlands, afhankelijk van de dominante moedertaal van de schoolpopulatie. In het algemeen voortgezet onderwijs is het huidige beleid gericht op Nederlands als de instructietaal. Papiamento, Engels en Spaans worden als vakken aangeboden[109]. Het verzoek van de minister is dat het advies is gebaseerd op input van zoveel mogelijk stakeholders. Na de goedkeuring van de Minister zal door de taalcommissie gestart worden met het Nationaal Implementatieplan. Dit zal samen met verschillende stakeholders uit het onderwijsveld gebeuren. In het Nationaal implementatieplan zullen ook de structurele randvoorwaarden en een financiële paragraaf zijn opgenomen.

Om tot een advies aan de minister te komen inventariseert de taalcommissie wensen en opvattingen in het onderwijsveld en van de arbeidsmarkt over de gewenste taalcompetenties van de leerlingen bij het verlaten van het onderwijssysteem. De taalcommissie vindt het belangrijk te weten wat de verschillende behoeften zijn als het gaat om de taal die in het onderwijs wordt gebruikt en aangeleerd en wat verschillende partijen daarvoor nodig denken te hebben. Welke talige competenties en welke vaardigheden zijn bijvoorbeeld nodig bij het onderwijspersoneel bij het hierboven geschetste beoogd taalbeleid?

De taalcommissie heeft een expertgroep gevormd die de taalcommissie ondersteunt, bestaande uit verschillende experts met veel ervaring in het onderwijs. Deze groep fungeert als klankbordgroep voor de taalcommissie en geeft feedback op de input van de stakeholders. Met deze groep, die uit negen personen bestaat, komt de taalcommissie om de 6-8 weken samen. De werkwijze van de taalcommissie is het voeren van een Nationaal Debat. Daarmee geven ze gehoor aan de opdracht van de

minister om een participatieve werkwijze te hanteren. De taalcommissie werkt 'van buiten naar binnen': eerst komen de partijen aan het woord die afnemers zijn van het onderwijs, daarna volgt het onderwijs zelf. Deze manier van werken (van buiten naar binnen) is een bewuste keuze geweest. De taalcommissie wil eerst vaststellen met welke belangrijke economische, sociale en culturele ontwikkelingen op Aruba rekening gehouden moet worden, die van invloed kunnen zijn op de taalsituatie van het eiland. Inmiddels hebben er gesprekken plaatsgevonden met verschillende partijen op de arbeidsmarkt. De vervolggesprekken met interne stakeholders volgen nog. Deze interne stakeholders zijn onder meer de lerarenopleiding (IPA), de Universiteit van Aruba, de lerarenvakbond (SIMAR) en een middelbare school. Er worden sessies gehouden waarbij docenten zich kunnen inschrijven. Met leerlingen wordt bij de scholen zelf gesproken. Alle schoolbesturen (primair, secundair en speciaal onderwijs) zijn uitgenodigd voor een consultatieronde.

Naast deze gesprekken met verschillende betrokken partijen worden er ook gesprekken met focusgroepen gevoerd. In deze gesprekken krijgen de verschillende stakeholders direct te horen wat ieders opvattingen zijn. Dit kan redenen voor stakeholders zijn om wensen bij te stellen. Ook ouders worden betrokken in het Nationaal Debat. Tenslotte wordt er gewerkt met vragenlijsten, ook omdat niet iedereen zich op zijn gemak voelt om in een plenaire sessie zijn mening te delen.

Het doel van deze werkwijze – naast het verzamelen van input voor het advies aan de minister – is volgens de taalcommissie het creëren van draagvlak voor de adviesnota. Dit lijkt vooralsnog geen eenvoudige opgave. De meeste stakeholders benadrukken het belang van een basisbeheersing van alle vier de talen door leerlingen en studenten, maar veel minder consensus bestaat over de vraag wat de gewenste instructietaal is. De vragen die de taalcommissie heeft zijn in hoeverre de vier talen op nationaal niveau ingevuld moeten worden als het aankomt op competenties en streefniveaus. Wat zijn de exacte competenties die de leerlingen nodig hebben om succesvol te kunnen doorstromen?

Huidig taalbeleid

De taalcommissie werkt met een aantal randvoorwaarden die samenhangen met het bestaand beleid. In het te concretiseren integraal taalbeleid is een doorlopende leerlijn van kleuteronderwijs naar hoger onderwijs een vereiste: De verschillende onderwijssectoren moeten leerlingen voorbereiden op vervolgopleidingen en de arbeidsmarkt. Daarbij is ook de persoonlijke ontwikkeling van leerlingen opgenomen in het taalbeleid, zodat zij deel kunnen nemen als burger in de Arubaanse samenleving. Daartoe moeten de taalniveaus van de verschillende sectoren voldoende op elkaar aansluiten. Hierbij dient rekening te worden gehouden met de meertaligheid van het eiland; kinderen groeien meestal op in een omgeving met minstens twee talen.

Meer concreet kent het huidige taalbeleid een aantal vaststaande uitgangspunten. De taalcommissie hanteert de goedgekeurde kerndoelen primair onderwijs samen met de andere goedgekeurde beleidsdocumenten op het gebied van taalbeleid als uitgangspunt. *Scol Arubano Multilingual* (SAM) is de implementatie hiervan. Het streven is om SAM over het gehele primair onderwijs uit te rollen, waarbij duidelijke kerndoelen en streefniveaus voor het primair onderwijs zijn geformuleerd. Deze kerndoelen en streefniveaus moeten borgen dat leerlingen tot een voldoende eindniveau worden opgeleid, ongeacht de instructie- en onderwijstaal van het

primair onderwijs. In het primair onderwijs zal ook, ongeacht de moedertaal van de leerlingen, een stevige basis voor het Nederlands gelegd moeten worden als Nederlands de instructietaal in het voortgezet onderwijs blijft. In het primair onderwijs en het vervolgonderwijs zijn daarnaast de pedagogische didactische kwaliteiten van leerkrachten en docenten het uitganspunt. Daarbij is er in het vervolgonderwijs vooral aandacht voor de kwaliteit van lesgeven in een taal die niet de moedertaal is van de leerlingen. Ook zijn er voor het vervolgonderwijs per sector streefniveaus geformuleerd voor de verschillende talen.

Vervolg
De werkgroep is positief gestemd over het feit dat inmiddels een taalcommissie aan de slag is met het verder vormgeven van het integraal taalbeleid en daarbij concrete afspraken heeft met de minister over het aanleveren van haar advies. De kern van onze aanbeveling is dat de consequenties van mogelijke beleidskeuzes in een strak scenario worden geoperationaliseerd door de Directie Onderwijs in overleg met de werkgroep. De taalcommissie heeft het inventariseren van mogelijke beleidskeuzes ter hand genomen. Het feit dat een taalcommissie is samengesteld die zich geheel richt op het adviseren van de minister over het te voeren taalbeleid en mede tot taak heeft op aanwijzing van de minister een implementatieplan te schrijven, biedt kansen. De door de taalcommissie opgehaalde informatie bij nagenoeg alle belanghebbenden bij het onderwijs en de arbeidsmarkt op Aruba biedt input voor het operationaliseren van een dergelijk scenario. Ook de evaluatie van de voorloper van het project SAM, *Poject Scol Multilingual* (PSML), kan als input dienen voor dit scenario. Deze evaluatie heeft inzicht gegeven in knelpunten en benodigde randvoorwaarden bij het aanbieden van het primair onderwijs in de dominante moedertaal: een belangrijk scenario dat de minister voor ogen heeft. De werkgroep adviseert om zo'n scenario zo concreet mogelijk (SMART: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden) uit te werken.

Scenario's bieden inzicht in kansen, risico's en voorwaarden, en maken duidelijk welke onderlinge afhankelijkheden er zijn en wat consequenties van keuzes zijn voor welke partijen. Zo vraagt zowel het invoeren in alle scholen van meertalig kleuter- en basisonderwijs als het eisen stellen aan de kwaliteit van instructie in een andere taal dan de moedertaal van het kind om specifieke vaardigheden van leerkrachten en docenten. Dit heeft onmiddellijke consequenties voor de (bij)scholing en professionalisering van het onderwijspersoneel. De IPA en de lerarenopleidingen van de Universiteit van Aruba zullen hier een belangrijke rol in moeten spelen, waarbij ook rekening gehouden moet worden met het samenwerkingsverband van de lerarenopleidingen *Kibrahacha* binnen het Koninkrijk. Zo is de IPA een belangrijke toeleverancier van het onderwijspersoneel in het basisonderwijs. De pedagogisch-didactische kwaliteit en taalvaardigheid van leerkrachten is voor een belangrijk deel afhankelijk van de kwaliteit van de IPA. Zonder hun medewerking en zonder benodigde aanpassing van het lerarenonderwijs heeft een scenario zoals SAM geen kans, maar voor alle scenario's geldt dat een goede lerarenopleiding of nascholingsinstituut essentieel is. De signalen die de werkgroep heeft ontvangen van afnemers van de IPA zijn niet altijd positief (zie ook deel II van die rapport). Afgestudeerde leerkrachten van de IPA zouden het Nederlands vaak onvoldoende beheersen. Om leerlingen in het primair onderwijs tot het gewenste niveau van de Nederlandse taal te brengen is Nederlandse taalvaardigheid van de leerkrachten een onmisbare voorwaarde. Hier ligt nog een flinke uitdaging voor de taalcommissie en de IPA, en investeringen in de IPA lijken in dit scenario een noodzaak. Ook de vraag

in hoeverre de IPA in staat is een voldoende aantal leerkrachten op te leiden voor het Arubaanse onderwijs is onbeantwoord. Evenals de vraag dat wanneer de IPA niet kan voldoen aan de behoefte aan gekwalificeerd personeel, waar leerkrachten dan vandaan moeten komen. Van leerkrachten wordt immers verwacht dat ze in en over minstens twee talen kunnen lesgeven, of ze nu van de IPA afkomstig zijn of vanuit Nederland of een ander land worden ingevlogen. De werkgroep zou graag zien dat dergelijke vragen en oplossingsrichtingen nu al geadresseerd worden zodat stevige keuzes kunnen worden gemaakt.

Ook de beschikbaarheid van leermiddelen en toetsen in het Papiamento of Nederlands die passen bij de thuistaal van de leerling, is een voorwaarde voor implementatie van SAM die nadere doordenking behoeft.

Naar de mening van de werkgroep zijn in ieder geval de volgende vragen belangrijk voor het uitwerken van scenario's:

- Wat is in het scenario de uitstroomambitie?
- Hoe wordt het belang van een ononderbroken ontwikkeling/doorlopende leerlijn geborgd?
- Is de taalvaardigheid van de leerkrachten en docenten passend?
- Is de didactische aanpak van leerkrachten en docenten passend?
- Zijn lesmateriaal en methoden die voldoen aan kwaliteitsnormen beschikbaar?
- Hoe wordt de uitvoering van het taalbeleid begeleid?
- Hoe zijn of worden de wettelijke eisen (examinering) geborgd?
- Is er voldoende draagvlak onder ouders en scholen voor het taalbeleid?

De antwoorden op iedere vraag leiden tot het beschrijven van mogelijke oplossingen en alternatieven. In het tussenrapport heeft de werkgroep twee voorbeeldscenario's geschetst, om de gedachten rond dit scenario-denken te scherpen. Gegeven de stappen die de taalcommissie inmiddels heeft gezet, zou een eerste aanzet tot een scenario van het beoogd taalbeleid – het Nederlandse taalniveau einde primair onderwijs sluit voldoende aan op avo en bo - er als volgt uit kunnen zien:





Beheersing Nederlandse taal einde po sluit voldoende aan op avo en bo	
Doel/uitstroomambitie	• Leerlingen aan het einde van klas 6 beheersen het Nederlands op niveau A2
Middel	• Implementeren SAM: Papiamento of Nederlands als instructietaal in het primair onderwijs (PO). Bij instructietaal Papiamento: Nederlands als sterke vreemde taal.
Dominante instructietaal	• PO: Papiamento/Nederlands • BO/AVO: Nederlands/Engels • HO: Nederlands/Engels
Voorwaarden	• Zorgen voor voldoende (financiële) ondersteuning, begeleiding en leermaterialen bij SAM (zie evaluatie PSML) • Consequent Nederlands of Engels als instructietaal in beroepsonderwijs (BO) en algemeen vormend onderwijs (AVO: MAVO, HAVO, VWO) • In de wijze van instructie rekening houden met het feit dat (de meeste) leerlingen het Nederlands als vreemde taal en niet als moedertaal beheersen.
Leraren	• Leerkrachten in po moeten in staat zijn hun leerlingen tot het Nederlands vaardigheidsniveau A2 op te leiden. Dat betekent dat ze zelf de Nederlandse taal, maar ook de moedertaal van de leerlingen indien deze niet Nederlands is, in ruim voldoende mate moeten beheersen. Het IPA heeft hier een belangrijke rol. • Docenten in het BO en AVO moeten het Nederlands goed beheersen, zodat ze in staat zijn hun vak in het Nederlands te instrueren en leerlingen tot het vaardigheidsniveau B2, 3F - 4F op te leiden, afhankelijk van het instroomniveau. Niveau 4F is voldoende voor instroom in hbo-wo onderwijs, ook in Europees Nederland. • Docenten in BO en AVO moeten daarnaast in staat zijn om Nederlands als instructietaal dusdanig in te zetten dat rekening gehouden wordt met het feit dat het Nederlands niet de thuistaal van de leerlingen is. Dit vraagt extra vaardigheden van de docenten. Hiertoe is een netwerk opgericht dat docenten hierin bewust maakt en traint.
Financieel	• Pm
Wettelijke eisen	• Pm
Draagvlak	• Taal in het onderwijs is een gevoelig onderwerp. Om deze reden is gekozen voor Nationaal Debat als werkwijze zodat verschillende stakeholders de kans krijgen om hun input te geven.

Risico's	• Thuistaal is voor 87% niet Nederlands (Pilot Census 2019). • Veel ouders zijn het Nederlands onvoldoende machtig • Verleiding om instructie in Papiamento te geven aanwezig. Duidelijke voorwaarden scheppen en afspraken maken wanneer dit wel en wanneer dit niet gewenst is. • Nog onduidelijk of SAM zoals nu voor ogen staat tot het gewenste resultaat leidt, of het mogelijk is om alle leerlingen tot vaardigheidsniveau A2 te brengen en of niveau A2 voldoende basis is om over te gaan op volledige instructie in het Nederlands. • AVO en BO neigen mogelijk naar taalreparaties (zoals nu in eerste jaar EPB gebeurt) en houden het probleem onbedoeld in stand.

In de uitwerking van het gewenste scenario zullen consequenties, voor- en nadelen, prioriteiten en nadere aandachtspunten in financiering, communicatie en implementatie in veel groter detail aan de orde komen. Het is uiteraard aan de taalcommissie om dit verder uit te werken.

Risico's
Ondanks het feit dat de werkgroep positief gestemd is over de instelling van de taalcommissie ziet ze ook enkele risico's die samenhangen met de gekozen werkwijze en het gekozen tijdspad van de taalcommissie.

Een van de doelen van het Nationaal Debat is draagvlak verkrijgen voor het huidige beleid van de minister. De werkgroep vraagt zich af of het Nationaal Debat daarvoor de heersende opvattingen over instructietaal in het onderwijs op één lijn wil krijgen en zo ja, of dat reëel is. Gegeven de constatering van de taalcommissie dat opvattingen over het te voeren taalbeleid flink uiteen lopen en de historische gevoeligheid met het onderwerp lijkt dit een onbegonnen zaak. Om uit een verscheidenheid aan opvattingen tot een eenduidig advies te komen, is praktisch onmogelijk. Juist hier zou het uitwerken van verschillende scenario's een helpende hand kunnen bieden. Echter, uiteindelijk zal er ook uit verschillende scenario's een keuze moeten worden gemaakt. De minister zal zich moeten realiseren dat deze keuze niet noodzakelijkerwijs breed gedragen zal worden.

De taalcommissie heeft een jaar de tijd om tot een advies te komen voor de minister. Tot die tijd wordt het bestaande beleid doorgezet, te weten verdere uitrol van SAM in het primair onderwijs en Nederlands in het voortgezet onderwijs. Niemand weet nog in welke mate de commissie zal adviseren dit beleid bij te stellen of aanvullende maatregelen te nemen. Dit betekent dus ook dat in principe alles nog open ligt. Vervolgens wordt de taalcommissie geacht om direct na het besluit van de minister op basis van het advies, te beginnen met het opstellen van een implementatieplan. De verwachting is dat dit in december 2022 of januari 2023 zal starten. In het implementatieplan wordt aangegeven welke wetgevingstrajecten ingezet moeten worden. De werkgroep vraagt zich af wanneer uiteindelijke besluitvorming over het beleid van de minister moet plaatsvinden en welk tijdpad hieraan verbonden is.





Tenslotte maakt de werkgroep zich zorgen om de rol van IPA in het te vormen en uit te voeren taalbeleid van Aruba. Het IPA is onmisbaar bij een succesvolle uitvoering van taalbeleid, maar de werkgroep constateerde op basis van eerdere gesprekken dat de IPA nog erg aan de zijlijn staat en zich ook afzijdig houdt van gaande en mogelijke ontwikkelingen van de instructietaal in het onderwijs en de eindtermen, kerndoelen en streefniveaus voor leerlingen op de basisschool voor zover deze samenhangen met taal. Van de IPA zou verwacht mogen worden dat zij een proactieve houding heeft bij aanpassingen van taalbeleid en goed aangehaakt is bij het doordenken van alle mogelijke consequenties er van. De werkgroep hoopt dat het IPA actief wordt meegenomen in de verdere ontwikkelingen en een belangrijke rol krijgt toebedeeld waarin de verwachtingen en verantwoordelijkheden over en weer duidelijk zijn.

3. De relatie onderwijs-arbeidsmarkt

Een betere aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt

Het vinden van voldoende en geschikt personeel is voor de Arubaanse arbeidsmarkt al jaren een bron van zorg. Om de aansluiting te optimaliseren heeft de werkgroep vier aanbevelingen geformuleerd. Deze richten zich op het verbeteren van het zicht op de arbeidsmarkt, de invoering van de herziene kwalificatiestructuur, een systematiek voor een betere stagebegeleiding en het organiseren van structureel overleg tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Inmiddels zijn er verschillende zaken in gang gezet, zoals een opdrachtverstrekking voor het verzamelen van arbeidsmarktdata en het verder vormgeven en inbedden van het *Plataforma Educacion y Labor* (PEL).

Stand van zaken

Als opmaat naar de implementatieagenda aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt heeft de werkgroep samen met het Ministerie van Arbeid (AEI) en het Ministerie van Onderwijs in april 2022 een reeks rondetafelgesprekken georganiseerd. Deze gesprekken vonden plaats met vertegenwoordigers uit het beroepenveld en instellingen voor het lager- en middelbaar beroepsonderwijs. Vanuit het beroepenveld waren de arbeidsmarktsectoren techniek en toerisme vertegenwoordigd. Dit zijn twee grote sectoren op Aruba met een acuut arbeidstekort en een gerichte vraag naar geschoold personeel. Ook is bekend dat de werkgevers uit deze twee sectoren zich betrokken voelen bij het onderwijs en het eiland, en bereid zijn daarin te investeren. Vanuit het onderwijs waren afgevaardigden van het *Educacion Profesional Basico* (EPB) en het *Educacion Profesional Intermedio* (EPI) vertegenwoordigd. Daarnaast waren het bestuur van *Dialogo Tripartite Social Laboral* (DTSL), de vakbond FTA en bestuursleden van SEPB (onderwijs) aanwezig. De bijeenkomst startte plenair met een inleiding door het Ministerie van AEI, gevolgd door een presentatie van de Dienst Onderwijs (DEA) over het *Plataforma Educacion y Labor* (PEL) en een presentatie van de werkgroep van de doorlichting over het tussenrapport en de aanbevelingen t.a.v. de aansluiting onderwijs – arbeidsmarkt. Vervolgens zijn de aanwezigen in twee groepen onder leiding van twee vertegenwoordigers van het Ministerie van Arbeid (AEI) uiteengegaan en hebben daar een aantal thema's die met de aanbevelingen samenhangen besproken. Doel was te komen tot het formuleren van concrete acties en het benoemen van verantwoordelijken.

In de bijeenkomst is met name ingegaan op het thema 'zicht op arbeidsmarkt en onderwijsaanbod' en 'het voeren van structureel overleg tussen het onderwijsveld en de arbeidsmarkt', respectievelijk subaanbeveling 1 en 4. De thema's 'versnelde invoering van de herziening kwalificatiestructuur (hks)' en 'stageplaatsen, inclusief adequate stagebegeleiding' zijn in samenhang met een structureel overleg tussen onderwijs en arbeidsmarkt geadresseerd. De bijeenkomst leende zich niet voor een concrete invulling van een implementatieagenda; wel zijn zaken in gang gezet, is verder draagvlak gecreëerd en zijn verschillende acties geopperd om direct mee aan de slag te gaan. De opbrengst van deze gesprekken zijn deels vertaald naar afspraken over het verzamelen van data over de Arubaanse arbeidsmarktbehoefte en de inrichting en verantwoordelijkheden van het PEL, waaronder zullen vallen: dataverzameling, het curriculum (waaronder invoering van de hks), stages en afstemmen van onderwijs en arbeidsmarkt op onder meer de benodigde competenties van de afgestudeerden per opleiding.

Invoeren PEL

De Directie Onderwijs (DEA) is in 2018 gestart met een voorbereidend onderzoek voorafgaand aan de oprichting van het *Plataforma Educacion y Labor* (PEL). Inmiddels is ook het Ministerie van Arbeid aangehaakt bij de verdere invulling van het PEL. Het doel van het PEL is een platform te creëren waarin het onderwijs en het bedrijfsleven met elkaar in gesprek gaan over de huidige stand van zaken, en de verwachte ontwikkelingen aangaande de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Het PEL is daarmee een uitstekend regievoerder voor de verschillende acties die in de april-bijeenkomst tijdens de ronde tafels en daarna zijn geformuleerd. Het PEL kan gezien worden als een overkoepelende organisatie waarin gewerkt wordt naar voorbeeld van het ROA (zoals op Bonaire), maar vooral het SBB (Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven, zoals in Nederland). De werkgroep adviseert om het PEL met grote urgentie in te richten, zodat deze eind 2022 operationeel is en de verschillende voor haar beoogde taken op kan pakken. Inmiddels is er op 15 november 2022 een kickoff meeting geweest en is er sprake van een geaccordeerde Adviesnota Opzet Platform Education and Labor (PEL, 22-9-2022)

Doel PEL

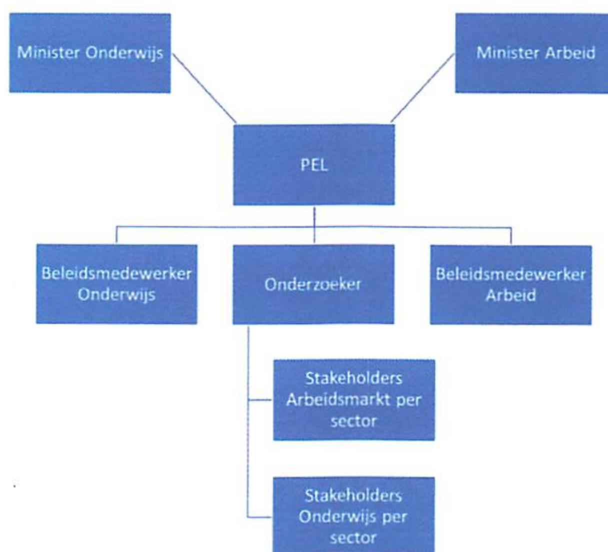
Het PEL draagt bij aan sector-overleggen en afspraken over stageplaatsen, leermeesterschap. Ze vergaart alle benodigde informatie over trends op de arbeidsmarkt en doet aanbevelingen hoe het onderwijs hierop kan anticiperen. In het platform zullen bedrijfsleven, beroepsonderwijs en de twee ministeries Onderwijs en Arbeid vertegenwoordigd zijn. Het PEL is een onafhankelijke organisatie en legt verantwoording af aan zowel het Ministerie van Onderwijs, het Ministerie van Arbeid, maar ook aan de stakeholders. Het PEL is verantwoordelijk voor informatie vergaring over het huidige onderwijsaanbod en de huidige en de toekomstige arbeidsmarktsituatie. Met die informatie kan het PEL gerichte aanbevelingen doen om het onderwijs en de arbeidsmarkt beter op elkaar aan te laten sluiten. Naast dataverzameling is de PEL verantwoordelijk voor het delen van informatie. Dit vertaalt zich naar sectorgerichte branche afspraken over stages, leermeesterschap, en behoeftes van bedrijf en opleiding; hoe elkaar beter te begrijpen en ondersteunen.

Organisatie PEL

Op de korte termijn is het voorstel om een tweehoofdige leiding aan te stellen vanuit het Ministerie van Onderwijs en vanuit het Ministerie van Arbeid. Het PEL ressorteert daarmee onder de Ministers van Arbeid en Onderwijs, waar vanuit elk ministerie een beleidsmedewerker ter beschikking wordt gesteld (zie Figuur 3). Zo kan er parallel worden gewerkt en worden beide ministeries goed op de hoogte gehouden van de gang van zaken. Daarnaast wordt er een onderzoeker (vanuit CBS of Directie Arbeid en Onderzoek) ter beschikking gesteld voor de dataverzameling. Deze beleidsmedewerkers en onderzoeker vormen samen een uitvoeringcommissie. Dit uitvoeringsteam zal zich bezighouden met gespreksvoering en informatie deling met de stakeholders. Een duidelijke werkwijze moet nog worden ontwikkeld en vastgesteld.

Figuur 3

Organisatie Plataforma Educacion y Labor (PEL)



Verantwoordelijkheid
Er dient nog afgestemd te worden wie verantwoordelijk is voor wat en wie ingrijpt bij stagnatie. Omdat de voorbereiding van het PEL bij één persoon van het Ministerie van Onderwijs was belegd is de uitvoering van het PEL kwetsbaar gebleken. De kwetsbaarheid zit hem momenteel ook in dat het Ministerie van Arbeid zich nog niet voldoende betrokken voelt bij de initiële plannen. De Dienst Onderwijs heeft inmiddels toegezegd dat het Ministerie van Arbeid bij de verdere uitvoering betrokken zal worden. Hoe dit verder vorm moet krijgen is nog niet vastgelegd, maar beide partijen hebben met elkaar afgesproken dat dit aan het einde van 2022 besloten is. Het PEL kan in potentie een onafhankelijk orgaan worden dat tussen de partijen in staat.

Structureel overleg beroepenveld en beroepsonderwijs als onderdeel van PEL
Gedurende de ronde tafelsessies van april is duidelijk gebleken dat er behoefte is aan structureel overleg tussen het beroepenveld en het beroepsonderwijs. EPI heeft aangegeven open te staan om EPB en haar stakeholders als ook afgevaardigden vanuit het Ministerie van Arbeid in de klankbordsessies te betrekken die het EPI al voert. Deze klankbordgesprekken vinden momenteel plaats ter invoering van de herziene kwalificatiestructuur (hks). De EPI is bezig met het inplannen van meerdere klankbordgesprekken tussen EPI en de stakeholders (stagebedrijven). In de klankbordgesprekken komen de aansluiting van het nieuwe curriculum op de arbeidsmarkt, de nieuwe invulling van het curriculum en de implementatie van de hks aan bod. Deze gesprekken zullen per sector plaatsvinden. Door de

klankbordgroepen breder te trekken vindt meteen structureel overleg plaats tussen het beroepsonderwijs en het beroepenveld.

Het voorstel is om de klankbordgesprekken – per sector – onderdeel te maken van PEL. Het PEL organiseert de gesprekken, fungeert als een katalysator voor het vinden van stageplaatsen, ziet toe op het actueel blijven van de opleidingen en – indien noodzakelijk – treedt op als bemiddelaar tussen opleider en afnemer. Het is belangrijk dat de communicatie en samenwerking tussen opleider en afnemer soepel en open verloopt, het PEL kan hier een belangrijke rol in spelen. Het bedrijfsleven is blij met de informatie over de op handen zijnde veranderingen binnen de opleidingen en de invoering van de hks. Inmiddels is met ingang van het cursusjaar 2022-2023 voor twaalf opleidingen de regelgeving voor de herziene kwalificatiestructuur ingevoerd. Door de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt een structurele en gedeelde verantwoordelijkheid te maken, onder andere middels een platform dat beide partijen in zich verenigt, komen ook langere termijn oplossingen in beeld. Zo ziet het bedrijfsleven mogelijkheden tot samenwerking om te zorgen dat opleidingen up to date zijn en blijven en dat er materiaal beschikbaar is dat gebruikt wordt in de verschillende sectoren. Bijvoorbeeld door het aanleveren van de nieuwste software voor de opleiding ICT, of het aanleveren van gespecialiseerde bedden en instrumenten voor de opleiding zorg. Tegelijkertijd blijkt er nog de nodige scepsis en wantrouwen over en weer te bestaan tussen onderwijs en arbeidsmarkt, met name in de sector zorg. Hier is voor het PEL nog enig lijmwerk nodig. Ook is het niet altijd duidelijk of opleidingen voldoende zijn toegerust om de herziening van de kwalificatiestructuur goed in de praktijk door te voeren.

Verbeteren zicht op de arbeidsmarktvraag
Alle aanwezigen vanuit de arbeidsmarkt en het beroepsonderwijs bij het rondetafelgesprek erkenden en herkenden het gebrek aan inzicht op de huidige en toekomstige situatie op de arbeidsmarkt. Het gebrek aan actuele data maakt het moeilijk om gegronde beslissingen en opties te bekijken. Het gaat dan om vragen als welke opleidingen er in de toekomst moeten worden aangeboden in afstemming met geplande projecten; welke opleidingen er moeten worden herzien en hoe studenten moeten worden voorbereid op participatie op de arbeidsmarkt (*work ethics*). Vastgesteld is dat het van belang is om meer informatie te ontvangen aangaande de arbeidsmarkt. Niet alleen de hoeveelheid bestaande functies en beschikbare vacatures, maar ook een vooruitzicht over welke functies er nodig zijn in de toekomst (1-5 jaar).

Met name AHATA – de brancheverenigiging van de sector toerisme/hospitality – heeft er sterk op aangedrongen om data te verzamelen met betrekking tot de arbeidsmarktbehoefte en bood aan deze eenmalig te financieren. Inmiddels is vastgelegd dat in de PEL afspraken worden gemaakt met DAO om ieder jaar deze gegevens van DAO te krijgen om zo de match te kunnen maken tussen behoefte arbeidsmarkt en de opleidingen/cursussen die nodig zijn. Daarmee wordt het een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het Ministerie van Onderwijs en het Ministerie van Arbeid.

Concrete uitwerking onderzoek Arbeidsmarkt
Gezien de behoefte van alle stakeholders aan data en de mogelijkheden om daar conclusies uit te trekken, is het van groot belang dat er een arbeidsmarktonderzoek wordt uitgevoerd.

De dataverzameling levert informatie op over:
1. Huidige bestaande banen
2. Huidige bestaande vacatures
3. Toekomstige vacatures (beeld hiervan over 1-5 jaar)

De analyse van deze data moet leiden tot een beter beeld van de huidige vraag op de arbeidsmarkt, de werkelijke vacatures die er zijn en moet een indicatie geven van de ontwikkelingen in arbeidsmarktbehoeften. Uiteindelijk moet er binnen PEL een systeem worden geïmplementeerd waardoor er per beroepssector een continu zicht is op de onmiddellijke en toekomstige behoefte op de arbeidsmarkt en inzicht in natuurlijk personeelsverloop, bijvoorbeeld vanwege voorziene pensioneringen. De data moeten de tekorten en mismatches tussen onderwijs en arbeidsmarkt identificeren. Op de korte termijn vraagt dit van het onderwijs de mogelijkheid van her-, bij-, en omscholing van leerlingen, studenten en werknemers. Op de langere termijn vraagt dit om aanpassingen van het curriculum en studierichtingen bij EPB en EPI.

Processtappen:
1. Het Ministerie Arbeid formuleert een opdracht en besteedt deze uit aan *Aruba Kier Traha*;
2. De opdracht wordt de eerste keer uitgevoerd door een derde partij en gefinancierd door AHATA, daarna wordt de dataverzameling een verantwoordelijkheid van het PEL. Indien het onmogelijk blijkt om de dataverzameling via een externe partij te laten uitvoeren, zal de DAO en DPL met mogelijke ondersteuning van CBS deze dataverzameling uitvoeren;
3. De data wordt verwerkt en aangeboden aan de betreffende ministers en alle betrokken stakeholders middels presentatie en digitale toezending van de rapportage.
4. De resultaten worden gebruikt als input voor het overleg en afstemming tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Hoe dit gebeurt moet nog verder worden uitgewerkt.

Planning:
De data wordt in een tijd van twee maanden verzameld. Vervolgens kost het een maand om de resultaten te verwerken. Hierna worden de resultaten aan de beide ministeries en vervolgens aan de stakeholders gepresenteerd. Met de resultaten en presentaties als input worden vervolgens gesprekken tussen de stakeholders georganiseerd onder leiding van PEL. Doel van deze gesprekken is te komen tot aanbevelingen over hoe het onderwijs beter kan anticiperen op de arbeidsmarktbehoefte nu en in de toekomst. Deze aanbevelingen worden verwerkt in een werkdocument. Het PEL is verantwoordelijk is voor de uitvoering van de aanbevelingen. Het voeren van de gesprekken en het formuleren en uitwerken van aanbevelingen zal bij elkaar nog één tot anderhalve maand in beslag nemen. De totale doorlooptijd vanaf start dataverzameling tot opleveren aanbevelingen in een werkdocument neemt ruim gerekend zes maanden in beslag.

Verantwoordelijkheid:
De eerste dataverzameling valt onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Arbeid. Dit is een noodgreep omdat op korte termijn data gewenst is. Vanwege de acute behoefte aan informatie heeft AHATA aangeboden de eerste dataverzameling te financieren. Na deze eerste ronde aan dataverzameling wordt moet deze structureel worden en jaarlijks gaan plaatsvinden. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering en kwaliteit van de dataverzameling zal dan vallen onder het PEL. Dit gaat onmiddellijk in na de bekrachtiging van haar bestaan.

Overige zaken

Teacher Week
Gedurende de rondetafelgesprekken werd er geopperd dat er jaarlijks een "Teacher week" zou moeten worden georganiseerd. Teacher week is bedoeld om de leraren van een bepaalde sector aan het bedrijfsleven te koppelen en een meeloop stage te organiseren. Op die manier blijven de docenten beter op de hoogte van de laatste ontwikkelingen in hun vak en sector. De Inspectie van het Onderwijs van Aruba (de IGO) heeft tijdens het rondetafelgesprek aangegeven dat dit een mogelijkheid is en er gesproken kan worden over wat er in die specifieke week voor de leerlingen wordt georganiseerd. Tot op heden is hier geen vervolg op gekomen, maar in principe past dit initiatief goed onder de hoede van PEL.

Work ethics
Het bedrijfsleven geeft aan dat er met spoed wat gedaan moet worden aan de werkhouding en instelling van studenten. Hun ervaring is dat studenten niet flexibel zijn. Volgens hen zou het wenselijk zijn om de zelfstandige, initiatiefrijke en verantwoordelijke werkhouding van studenten te versterken. Gedurende de klankbordsessies over de hks is dit punt ook naar voren gebracht. EPB en EPI geven beide aan dat door de invoering van de hks er ook meer aandacht zal worden besteed aan "burgerschap". De verwachting is dat door invoering van Burgerschap er meer aandacht wordt besteed aan werkhouding en -instelling. Doordat de leerlingen meer inzicht krijgen gedurende het vak burgerschap zullen zij sneller aarden op de arbeidsmarkt en bij het (stage) bedrijf.





4. Het wettelijke en financiële systeem waarbinnen het onderwijs functioneert

Uit onze probleemanalyse onder het hoofdstuk Versterking van het systeem (deel II) blijkt dat er sprake is van structurele tekortkomingen in het systeem waarbinnen het onderwijs functioneert. Het is echter van groot belang dat de context waarbinnen het onderwijs plaatsvindt, de voorwaarden waaronder het onderwijs het beste kan gedijen, op orde is. Voor een verdere concretisering van de systeemaanbevelingen (aanbeveling 9 t/m 13) hebben we een plan van aanpak uitgewerkt voor de volgende onderwerpen:

- Bekostiging (inclusief toezicht)
- Governance
- Wetgeving

Omdat het gaat om veelomvattende onderwerpen waarbij er sprake is van uiteenlopende aanbevelingen, hebben we ervoor gekozen om een selectie van de deelaanbevelingen verder uit te werken in een implementatieagenda. Bij de uitwerking van deze implementatieagenda's sluiten we zoveel mogelijk aan bij al lopende activiteiten en projecten op Aruba.

i. Bekostiging
Met betrekking tot aanbeveling 10 'Organiseer een efficiënt, doelmatig en transparant financieringssysteem' leggen we de focus op de bekostigingssystematiek en de verantwoording. Het systeem van bekostiging zoals we deze tijdens ons onderzoek aantroffen leidt tot inefficiëntie in processen en besluitvorming. In navolging van deze probleemanalyse luidt onze aanbeveling: voer een evaluatie en actualisering van de huidige bekostigingssystematiek uit en schaf het systeem van wenselijkheidsbegrotingen af. Maak daarbij ook de controle van een accountant wettelijk verplicht en zie toe op tijdigheid en volledigheid van het indienen van de schriftelijke verantwoording.

Aanbeveling:	*Evaluatie en actualisatie bekostigingssystematiek*
Verantwoordelijken:	*DUOS*
Rapporteren aan:	*Minister van Onderwijs en Sport*
Overige stakeholders:	*Directie Financiën, DIO, DEA*
Eerste Activiteit:	*Inhalen achterstanden indiening jaarrekeningen en opstellen afrekeningen*
Streeftermijn realisatie:	*December 2022*

Aanbeveling:	*Toezicht op verantwoording incl. accountantsverklaring*
Verantwoordelijken:	*DUOS*
Rapporteren aan:	*Minister van Onderwijs en Sport*
Overige stakeholders:	*CAD, DIO , DEA*
Eerste Activiteit:	*Inhalen achterstanden indiening jaarrekeningen en opstellen afrekeningen*
Streeftermijn realisatie:	*December 2022*

Stand van zaken
Inmiddels is het een en ander in gang gezet om het financieringssysteem van het onderwijs te optimaliseren. Dit wordt dan ook gezien als een belangrijke randvoorwaarde om gerichter en efficiënter te kunnen sturen. De veranderingen zullen hieronder verder worden toegelicht.

Evaluatie en actualisatie bekostigingssystematiek
Het systeem van wenselijkheidsbegrotingen zal niet meer gebruikt gaan worden en is afgeschaft per de begroting van 2023. Dit heeft een eenvoudiger bekostigingsmodel tot gevolg. Men zal nu voor de bekostiging de huidige landsverordeningen volgen. Het is de ambitie dat er met een standaard format gewerkt gaat worden dat overzichtelijk is en goed te begrijpen en waardoor het eenvoudig mogelijk is vergelijkingen uit te voeren. Bevoorschotting zal gaan plaatsvinden op basis van het leerlingaantal en het aantal lokalen. We adviseren dan ook, geheel in lijn met de al ingezette veranderingen, om over te gaan naar een eenvoudig begrotings- en bekostigingsmodel en daarin niet te veel details op te nemen. Een vereenvoudiging van de bekostigingssystematiek zal leiden tot meer bestedingsvrijheid van de schoolbesturen. Het is dan ook van belang om veranderingen goed te communiceren met de schoolbesturen. Voor de openbare scholen zal in de toekomst met dezelfde bekostigingssystematiek worden gewerkt.

Wanneer de bekostigingssystematiek is geactualiseerd en bijgesteld en wanneer er echt sprake zal zijn van een eenvoudiger bekostigingsmodel, is momenteel nog onduidelijk. De landsverordeningen onderwijs zullen hier ook voor moeten worden aangepast. Er loopt wel een traject om de wet aan te passen, maar het is nog onduidelijk op welke punten precies en binnen welke termijn. De schatting is dat er 2 à 3 jaar nodig is voordat er een volledig nieuw bekostigingsmodel ingericht is. Op dit moment is DUOS bezig met het verzamelen van benodigde informatie om een nieuw bekostigingsmodel te kunnen operationaliseren. De ambitie is om dit binnen 2 à 3 jaar rond te krijgen en dan vanaf 2025 een nieuw bekostigingsmodel te implementeren.

Periodieke evaluatie bekostigingsaspecten
In de wet is opgenomen dat de normbedragen om de drie jaar moeten worden bijgewerkt, maar dit is een lange tijd niet gebeurt. Recent zijn de normbedragen geïndexeerd op basis van de inflatie over het jaar 2011, maar de aanpassingen worden verspreid over meerdere jaren ingevoerd. Indexatie 2012-2021 moet daarnaast nog plaatsvinden.

Toezicht op de verantwoording
Het is belangrijk dat er sprake is van tijdige en betrouwbare verantwoording, zodat er kan worden vastgesteld wat er benodigd is. DUOS gaat de besturen helpen om sneller te kunnen verantwoorden. Met betrekking tot toezicht op verantwoording wordt er in een Ministeriële Regeling opgenomen dat de (financiële) jaarverslagen van schoolbesturen gecontroleerd moeten worden. Deze Ministeriële Regeling is nog in ontwikkeling. Naast het verplicht stellen van een controle zal in de Regeling een verantwoordingprotocol en accountantsprotocol worden geïntroduceerd. Deze zullen worden opgesteld in samenwerking met de Centrale Accountants Dienst (CAD). Het opstellen van het accountantsprotocol is inmiddels vergevorderd, het opstellen van het verantwoordingsprotocol bevindt zich nog in de beginfase. Daarnaast zal worden gekeken of de termijn waarbinnen de gecontroleerde financiële verantwoording

moet worden ingediend in de praktijk werkbaar is. Dit alles vraagt nog verdere uitwerking. Uiteindelijk zal het wetsartikel worden voorgelegd aan de directie onderwijs en zal het moeten worden goedgekeurd door de minister. De details die momenteel worden uitgewerkt zien toe op de trapsgewijze stappen die bepalen op welke manier er toezicht moet worden gehouden door een accountant (beoordelingsopdracht of controleopdracht). Uiteindelijk wordt de controle van een accountant bij het jaarverslag van schoolbesturen vanaf 2025 wettelijk verplicht gesteld. Dit vraagt nog enige tijd, omdat eerst de achterstand in jaarverslagen moet worden ingehaald. Niet alle schoolbesturen zijn namelijk volledig bij met het opstellen en indienen van de jaarverslagen.

Belangrijke randvoorwaarde is dat schoolbesturen voldoende bekostiging krijgen voor de accountantskosten en voldoende ondersteuning bij het opstellen van de verantwoording. Bij het inrichten van het toezicht is het ook belangrijk zowel de schoolbesturen te betrekken als de accountants.

Voldoende controle- en toezichtcapaciteit
DUOS is betrokken bij het controleren en versterken van het financieel toezicht op schoolbesturen en het opstellen van de jaarlijkse afrekening. Er is formatie benodigd van 8 personen, maar momenteel zijn er slechts twee personen werkzaam bij DUOS. Door deze beperkte capaciteit wordt soms de CAD ingeschakeld voor bepaalde vraagstukken. Het is belangrijk om te zorgen voor voldoende controle en toezichtcapaciteit. Als de capaciteit wordt vergroot is het wellicht mogelijk om termijnen te vervroegen en aanpassingen eerder te realiseren. Daarnaast kan gekeken worden naar een vorm van samenwerking met een Financieel Inspecteur vanuit de inspectie.

Waar ze bij DUOS nu met name mee bezig zijn is om het contact en het vertrouwen met de schoolbesturen te herstellen, zorgen voor uniforme verslaggeving en zorgen voor duidelijke toelichting zodat schoolbesturen weten waar ze recht op hebben. Belangrijk is dat bekostigingsdata ook toegankelijk worden voor schoolbesturen.

Meerjarenbegrotingen
Op dit moment wordt er niet gewerkt met meerjarenbegrotingen. De focus ligt primair op het geven van kwalitatief goed onderwijs en dat kost geld. Daarbij zou echter een begroting het beleid moeten volgen. Nu wordt er vooral gekeken wat er bereikt kan worden met de beschikbare middelen. Van belang is daarom dat er Rijksbreed aandacht komt voor het werken met (beleidsrijke) meerjarenbegrotingen.

Randvoorwaarden
Inefficiënties worden gezien als een belangrijk punt om weg te nemen. Hierbij kan worden gedacht aan inefficiënties omtrent 'dubbele' toeslagen, afname in leerlingenaantallen in combinatie met huisvesting of de samenwerking met andere directies. Een belangrijke randvoorwaarde is dat besparingen uit het onderwijs terug moeten vloeien naar het onderwijs. Dat is nu niet altijd het geval. Een andere belangrijke randvoorwaarde is dat er voldoende en gekwalificeerd personeel moet zijn. De juiste mensen kunnen momenteel niet altijd worden aangetrokken. Verder is het noodzakelijk bij het opstellen van beleid helder te hebben wat de beschikbare middelen zijn, zodat verwachtingen duidelijk kunnen worden gecommuniceerd naar schoolbesturen. Ten slotte is het van belang om afrekeningen van de afgelopen

jaren zo snel mogelijk af te wikkelen zodat er met een schone lei kan worden gestart.

ii. Governance

Met betrekking tot aanbeveling 9 'Ontwikkel een volwassen governance structuur' leggen we de focus op de inrichting van het openbaar onderwijs. De Dienst Publieke Scholen (DPS) is het schoolbestuur van het openbaar onderwijs en ressorteert onder de minister belast met onderwijs. Hierdoor ontberen de openbare scholen een krachtig bestuur dat als onafhankelijk counterpart voor de overheid kan fungeren en zo beter in staat is de continuïteit en de vitale functie van het onderwijs op Aruba te borgen en verstevigen. In navolging van deze probleemanalyse luidt onze aanbeveling: verzelfstandig het openbaar onderwijs en breng dit onder in een bestuursstichting.

Aanbeveling:	*Aanpassen structuur (verzelfstandiging) openbaar onderwijs (DPS)*
Verantwoordelijken:	*Plus Accountants*
Rapporteren aan:	*Minister van Onderwijs en Sport*
Eerste Activiteit:	*Onderzoek inrichting DPS*
Streeftermijn realisatie:	*December 2022*

Stand van zaken

In 2022 is Plus Accountants op Aruba onder leiding van de heer Anthony G. Croes aangesteld om onderzoek te doen naar de inrichting van de Dienst Publieke Scholen (DPS), waaronder het proces van de financiële verantwoording. Bij dit onderzoek ligt de focus op het financieel beheer van DPS. Er zal onder andere aandacht worden besteed aan de algemene kosten bij DPS, te behalen schaalvoordelen, derden geldstromen, en personele bezetting en kosten. Uiteindelijk zullen er op basis van het verrichte onderzoek verschillende rapportages/adviezen worden opgesteld en uitgebracht. Momenteel loopt het onderzoek nog, alle gesprekken/interviews zijn uitgevoerd maar nog niet alle data zijn beschikbaar en dus nog niet onderzocht. De verwachting is wel om op korte termijn (najaar 2022) het onderzoek af te ronden en het advies uit te brengen.

Belangrijk is om na te gaan waarom verzelfstandiging van DPS niet eerder heeft kunnen plaatsvinden, waarom er niet voldoende draagvlak voor werd gekregen. Op die manier kan er beter inzicht worden verkregen in eventuele belemmeringen.

Een mogelijke belemmering voor het verzelfstandigen van DPS heeft te maken met de rechtspositie van het personeel (ambtenarenstatus). Van belang is om duidelijk te communiceren naar personeelsleden van het openbaar onderwijs dat een verandering van de rechtspositie geen nadelige gevolgen heeft en wellicht zelfs voordelen heeft in de nieuwe structuur. Ook kan er gekeken worden naar eventuele overgangsmaatregelen voor zittend personeel. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat enkel nieuw personeel onder een nieuwe regeling valt en zittend personeel langzaam kan overstappen. Daarnaast is het ook belangrijk om het doel en de voordelen van verzelfstandiging te communiceren. Dat kan bijvoorbeeld door te wijzen op minder administratieve beslommeringen en meer beslissingsruimte.

Middels aanpassingen in de structuur van DPS wordt beoogd een onafhankelijk en krachtig bestuur in te richten dat als counterpart voor de overheid kan fungeren.

Ook zal het moeten leiden tot een beter inzicht in de financiële middelen van het openbaar onderwijs. Momenteel is er geen sprake van een separate jaarlijkse (financiële) verantwoording. Aanpassingen in de structuur hebben niet alleen betrekking op verzelfstandiging van DPS, maar ook op de inrichting van de scholen die onder het gezag van DPS vallen. Twee aanpassingen die ons inziens nader moeten worden onderzocht en uitgewerkt zijn als volgt: het loskoppelen van EPI, en het loskoppelen van IPA en vervolgens integreren van IPA en de universiteit van Aruba. Hiervoor is wel versterking van het (wettelijk kader voor het) hoger onderwijs noodzakelijk.

Een belangrijke randvoorwaarde (ook voor de lange termijn) is dat aanpassingen in de structuur van DPS in de praktijk wel uitvoerbaar moeten zijn. Zo moet er sprake zijn van voldoende menskracht binnen het openbare schoolbestuur. Daarnaast is het van belang dat er goede procesbegeleiding aanwezig is voor het organiseren en doorvoeren van aanpassingen. Wellicht kan er een groeimodel worden toegepast waarin volledige verzelfstandiging via verschillende deelstappen wordt bereikt. Ten slotte moet het recht op onderwijs gegarandeerd blijven. Bij verzelfstandiging van DPS moet dit principe worden verankerd in de oprichtingsakte van de stichting.

iii. Wetgeving
Met betrekking tot aanbeveling 11 'Zorg voor geactualiseerde en adequate wetgeving' leggen we de focus op de inrichting van de landsverordeningen met betrekking tot de onderwijswetgeving. Naast het aspect van verouderde wetgeving zijn drie specifieke punten van belang: wetgeving voor het hoger onderwijs, wetgeving voor het beroepsonderwijs en wetgeving voor het onderwijstoezicht. In navolging van de probleemanalyse luidt onze aanbeveling: actualiseer de onderwijswetgeving en prioriteer daarbij de wetgeving voor het hoger onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs en het onderwijstoezicht.

Activiteit:	*Actualisering onderwijswetgeving*
Verantwoordelijken:	*Projectgroep actualisatie onderwijswetgeving*
Rapporteren aan:	*Minister van Onderwijs en Sport*
Streeftermijn realisatie:	*2024 (maart), doorlooptijd van 24 maanden*

Stand van zaken
In 2022 is er een projectleider door Aruba aangesteld om een actualisatie van de onderwijswetgeving te organiseren en realiseren. Bij dit project ligt de focus op het aanpassen van het raamwerk / de kaders van de onderwijswetgeving, namelijk de Landsverordeningen. Op die manier kan er een duurzame basis voor de onderwijswetgeving worden vastgelegd. Voor het project zullen verschillende kerngroepen worden ingericht die elk met een eigen landsverordening aan de slag gaan. Per onderwijstype nemen verschillende mensen deel aan de betreffende kerngroep waaronder beleidsmedewerkers DEA, Juristen (DEA), Jurist DWJZ en een inspecteur vanuit de Inspectie van her Onderwijs Aruba.

Voorafgaand aan elke wetgeving wordt een startnotitie ingevuld. Een startnotitie betreft een vast format voor nieuwe wetgeving, opgesteld door de Directie Wetgeving en Juridische Zaken. Daarbij is het van belang dat beleid is opgesteld en vastgesteld zodat deze kan worden doorvertaald naar wetgeving. Hier zal de eerstkomende maanden dan ook de aandacht naar uitgaan. Binnen het project liggen de prioriteiten in eerste instantie bij het opstellen van de startnotitie voor de Landsverordening op het Onderwijstoezicht en de Landsverordening op het

Beroepsonderwijs. Uiteindelijk moeten de wetsvoorstellen voor behandeling worden ingediend in de Staten. Het moment van inwerkingtreding is afhankelijk van deze behandeling.

Een belangrijke randvoorwaarde (ook voor de lange termijn) is dat er voldoende beleidsmedewerkers en wetgevingsjuristen of medewerkers met juridische kennis aanwezig zijn om de onderwijswetgeving waar nodig te kunnen onderhouden en actualiseren. Eind oktober 2022 krijgen juristen, beleidsmedewerkers en inspecteurs training in onderwijsrecht van de projectleider actualisering onderwijswetgeving. Daarnaast wordt er gekeken naar de mogelijkheid voor een cursus voor wetgevingsjuristen.

Bij het actualiseren van de Landsverordeningen zal er ook gekeken worden naar waar er raakvlakken zijn met de andere aanbevelingen (bijvoorbeeld omtrent governance). Met betrekking tot de governance kan er onder andere gekeken worden naar de invulling van de term 'bevoegd gezag' voor de openbare scholen. Zodra een startnotitie is afgerond, zullen hiervoor concrete ideeën worden uitgewerkt. Met betrekking tot de bekostiging zullen eventuele aanpassingen worden opgenomen in Landsbesluiten en Ministeriële Regelingen. Dit valt buiten de scope van dit project.

Streeftermijnen
Hieronder zijn de streeftermijnen voor zowel het gereed zijn van de startnotities als de concept-wetgevingen opgenomen. Het is aan de projectgroep actualisatie onderwijswetgeving om de details en verdere inhoudelijke benodigde aanpassingen verder uit te werken. Stakeholders (onderwijsveld, vakbeweging) worden betrokken bij de totstandkoming van de startnotities en de ontwerp-landsverordeningen.

Beoogd resultaat startnotities	**Streeftermijn**
Startnotie landsverordening onderwijstoezicht gereed	1 september 2022
Startnotitie landsverordening beroepsonderwijs gereed	30 september 2022
Startnotitie hoger onderwijs gereed	1 september 2023
Startnotitie primair onderwijs en voortgezet onderwijs gereed	1 september 2024 + 1 september 2023
Startnotitie speciaal onderwijs gereed	Nog te bepalen

Het streven is erop gericht dat de concept-wetgeving (ontwerp-Landsverordening en memorie van toelichting) telkens 6 maanden na de totstandkoming van de desbetreffende startnotitie gereed is:

Beoogd resultaat concept-wetgeving	Streeftermijn
Ontwerp-Landsverordening onderwijstoezicht + MvT gereed	1 maart 2023
Ontwerp-Landsverordening beroepsonderwijs + MvT gereed	1 maart 2023
Ontwerp-Landsverordening hoger onderwijs + MvT gereed	1 maart 2024
Ontwerp-Landsverordening primair onderwijs en voortgezet onderwijs + MvT gereed	1 maart 2024 + 1 maart 2024
Ontwerp-Landsverordening speciaal onderwijs + MvT gereed	Nog te bepalen

Voor de verdere procedure van de ontwerp-landsverordeningen, zoals hieronder in Figuur 4 is weergegeven, wordt telkens een periode van 6 maanden voor elk van de ontwerp-landsverordeningen begroot.

Figuur 4

Totstandkoming van Landsverordeningen

Minister
- Op verzoek van een minister ontwerpen ambtenaren een ontwerp-landsverordening;
- De minister stelt aan de Ministerraad (MR) voor een ontwerp-landsverordening in te dienen.

MR
- Als de Ministerraad ermee instemt, gaat het voor advies naar de Raad van Advies (RvA).

RvA
- De Raad van Advies geeft commentaar op de ontwerp-landsverordening;
- De minister kan zich in een nader rapport verdedigen en past zonodig het voorstel aan. De minister stuurt de ontwerp-landsverordening naar de Staten.

Staten
- De ontwerp-landsverordening wordt door een commissie van Statenleden onderzocht. De commissieleden geven schriftelijk commentaar, waarna het wetsvoorstel door de minister kan worden gewijzigd;
- De Staten spreekt in de openbare vergadering over de ontwerp-landsverordening. De Statenleden geven een oordeel en de minister verdedigt het voorstel;
- Na het debat wordt gestemd over de voorgestelde wijzigingen, over de onderdelen van het ontwerp en over de uiteindelijke ontwerp-landsverordening.

Gouverneur
- Gouverneur ondertekent de nieuwe landsverordening;
- Naast de Gouverneur wordt de landsverordening door een minister meeondertekend (het contraseign). Niet de Gouverneur, maar de minister is verantwoordelijk voor de nieuwe landsverordening.

MinJus
- De minister van Justitie (MinJus) zorgt dat de wet in het Afkondigingsblad va Aruba wordt gepubliceerd, zodat iedereen er op de hoogte van is;
- In de landsverordening wordt bepaald wanneer deze in werking treedt. Inwerkingtreding kan ook bij een apart besluit of aparte regeling worden geregeld.

Bron: Totstandkoming van Landsverordeningen (wetten) - Bestuur & organisatie - Aruba Overheid

5. Fasering en haalbaarheid van aanbevelingen

De aanbevelingen zijn verschillend van aard en vragen zoals hiervoor aangegeven deels om verdere operationalisatie en fasering in implementatieagenda's. Tegelijk zijn er (onderdelen van de) aanbevelingen die relatief snel doorgevoerd kunnen worden en zo bijdragen aan verlichting van de druk op het onderwijssysteem.

Twee voorbeelden van aanbevelingen die met een compact plan van aanpak en gerichte financiering op korte termijn zijn te realiseren:
1. Ondersteuning van leraren bijvoorbeeld door het aanstellen van (extra) interne begeleiders en *remedial teachers* (onderdeel van aanbeveling 3).
2. Brede toegankelijkheid van de voorschoolse opvang als onderdeel van de doorlopende leerlijn (onderdeel van aanbeveling 7).

Een belangrijk aandachtspunt bij de verdere uitwerking van aanbevelingen vormt de beschikbare menskracht om deze te realiseren. Aanbevelingen in de sfeer van voldoende gekwalificeerd personeel, benodigde deskundigheden voor goed bestuur en toezicht, specialismen als het gaat om modernisering van wetgeving, voor al deze aanbevelingen wordt gevist in een kleine vijver.

Naast fasering is het daarom goed om naar mogelijkheden voor samenwerking en expertisedeling in de regio en tussen de landen van het Koninkrijk te kijken. *Kibrahacha*, het partnerschap samen opleiden Caribisch gebied, is een mooi voorbeeld van een dergelijke samenwerking. Ook *twinning* tussen instellingen in de regio en binnen het Koninkrijk kan goede resultaten opleveren. De werkgroep heeft hiervan mooie voorbeelden gezien in haar onderzoek.

6. Financiële consequenties van aanbevelingen

Financiële consequenties van aanbevelingen zullen als aangegeven in het eindrapport, als onderdeel van de implementatieagenda's, nader worden gepreciseerd. Toch valt er over de financiële dekking van de in dit rapport voorgestelde maatregelen al het volgende te zeggen.

Allereerst kost niet elke verbetering geld. Wat dat betreft is de governance aanbeveling om tot een professionele organisatiestructuur te komen waarbij er sprake is van scheiding tussen bestuur en toezicht, met sterke besturen, goed intern toezicht en een volwassen medezeggenschap, cruciaal. Veel beter dan wanneer het bestuur bijvoorbeeld berust bij de minister en zijn ambtelijke organisatie, kan een bestuur dat dicht op het onderwijs zit de goede beslissingen nemen over (beperking van) de overhead bij scholen, de noodzaak om in opleiding en begeleiding van docenten te investeren, het onderhoud van de gebouwen, et cetera. Het geld doelmatiger besteden is een enorme stap vooruit voor het Arubaanse onderwijs.

Daarnaast is het belangrijk dat als bijvoorbeeld vanuit de Landspakketten geld beschikbaar komt, dit voor een deel ook naar noodzakelijke investeringen in het onderwijs vloeit. Een nauwkeurige onderbouwing in de implementatieagenda's is noodzakelijk; het geld 'zomaar' in het onderwijs pompen leidt onvoldoende tot gewenste resultaten.

Ten slotte is het van belang de meerjarige financiële effecten van de demografische ontwikkeling (er komen minder leerlingen) goed in kaart te brengen en te benutten.

Enerzijds is dit besloten in aanbeveling 13 wat betreft het effect op aantallen scholen en benodigde vierkante meters. Anderzijds kan de bekostiging, die de resultante is van aantallen leerlingen (q) en het bedrag per leerling (p) in de meerjarenramingen stabiel worden gehouden. Een dalend aantal leerlingen resulteert dan in een hoger bedrag per leerling. Ook hier geldt weer: dit is alleen effectief als tegelijk de in dit rapport voorgestelde verbetermaatregelen worden gerealiseerd.





Referenties

[1] https://www.ea.aw/pages/doorlichting-van-het-arubaanse-onderwijsbestel-doc/
[2] Directie Onderwijs Aruba (2019). *Plan Educacion Nacional 2030, De lerende in de digitale samenleving.*
[3] Directie Onderwijs Aruba (2019). *Rapport & Aanbevelingen ten behoeve van de Vertaalslag van het Onderwijsbeleid naar Meetbare Indicatoren*
[4] https://www.ea.aw/pages/doorlichting-van-het-arubaanse-onderwijsbestel-doc/
[5] Zie o.a.: Allmendinger, J. (1989) *Educational Systems and Labor Market Outcomes. European Sociological Review* 5(3): 231-250; Shavit, Y & Müller, W. Eds. (1998) From School to Work: A Comparative Study of Educational Qualifications and Occupational Destinations. Oxford: Clarendon Press; Kerckhoff, A.C. (2001) Education and Social Stratification Processes in Comparative Perspective. *Sociology of Education* 74(special issue): 3–18.
[6] OECD (2020), *Education at a Glance 2020: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/69096873-en
[7] Beleidsnotacommissie (1981). *Enseñansa pa Un i Tur*
[8] https://www.ea.aw/pages/organisacion/departamento-di-ensenansa/historia/
[9] https://www.ea.aw/pages/nederlands/onderwijssysteem-aruba/
[10] Inspectie van het Onderwijs (2017). *Statistisch Jaarverslag schooljaar 2016–2017 en aanvullingen door de inspectie periode 2018-2020*
[11] Ibidem
[12] https://www.ea.aw/pages/organisacion/departamento-di-ensenansa/kerntaken/
[13] https://www.ea.aw/pages/contact/directiva-di-scol/
[14] https://www.ea.aw/pages/naschoolse-opvang/traimerdia/
[15] https://www.ea.aw/pages/wp-content/uploads/w/wetgeving/LV-Kinderopvang-ab2017no.38.pdf
[16] https://www.ea.aw/pages/nederlands/primair-onderwijs/
[17] https://www.gobierno.aw/gobernacion/13-ensenansa-y-cultura_3739/item/1302-basisonderwijs_18596.html
[18] https://www.ea.aw/pages/nederlands/voortgezet-onderwijs/
[19] Dienst Inspectie van het Onderwijs (2018). *Jaarverslag 2017-2018 Algemeen Voortgezet Onderwijs*
[20] https://www.gobierno.aw/gobernacion/13-ensenansa-y-cultura_3739/item/1303-voortgezet-onderwijs_18599.html
[21] https://www.ea.aw/pages/nederlands/voortgezet-onderwijs/
[22] Dienst Inspectie van het Onderwijs (2018). *Jaarverslag 2017-2018 Algemeen Voortgezet Onderwijs*
[23] https://www.ea.aw/pages/nederlands/middelbaar-beroepsonderwijs/
[24] D. Emerencia (2021). *Deelbeleid. Structuren, Processen en Randvoorwaarden voor het Arubaanse Beroepsonderwijs*
[25] https://www.ea.aw/pages/nederlands/middelbaar-beroepsonderwijs/
[26] D. Emerencia en S. Maduro (2018). *Nationaal Beleid Beroepsonderwijs Aruba*
[27] Ibidem.
[28] Ibidem.
[29] https://www.ea.aw/pages/nederlands/hoger-onderwijs/
[30] Stuurgroep Herstructurering AVO (1998). *Na caminda pa restructuracion di nos Enseñansa Secundario General, Op weg naar de herstructurering van het algemeen voortgezet onderwijs*
[31] Kerndoelendocument Arubaans Primair Onderwijs (2017).
[32] https://www.ea.aw/pages/eindtermen/
[33] Dienst Inspectie van het Onderwijs (2018). *Jaarverslag 2017-2018 Algemeen Voortgezet Onderwijs*
[34] https://www.ea.aw/pages/wp-content/uploads/pdf/ley/vo/1303gt91.035.pdf
[35] https://www.overheid.aw/bestuur-organisatie/wetteksten-1303-voortgezet-onderwijs_42161/item/1303gt91035-landsbesluit-eindexamens-dagscholen-vwo-havo-mavo_10825.html

36 https://www.ea.aw/pages/eindtermen/eindtermen-epi/
37 Stuurgroep Herstructurering Onderwijs (1988). *Renovacion di Enseñansa, Prioridad pa Futuro*
38 Ibidem.
39 Stuurgroep Herstructurering AVO (1998). *Na caminda pa restructuracion di nos Enseñansa Secundario General, Op weg naar de herstructurering van het algemeen voortgezet onderwijs*
40 Ibidem.
41 University of Aruba (2004). *Strategic Plan University of Aruba 2004-2014: A Vision on the Long Term Development of the University of Aruba*
42 Ministerie van Onderwijs Aruba (2007). *The Learner, A Strategic National Education Plan 2007-2017*
43 Ibidem.
44 https://www.ea.aw/pages/mdc-2/
45 https://www.ea.aw/pages/wp-content/uploads/b/BO_Nationaal-Beleid-Beroepsonderwijs-Aruba-goedgekeurd-op-2018-03-29.pdf
46 Ibidem.
47 CBS (2019). *Aruba 50 jaar sociaal-demografische ontwikkelingen*. Oranjestad: CBS; SER (2002*). Scholingsniveau in Aruba*. Oranjestad: SER.
48 Clement, Den Hollander, Mes en Thijssen (2016). *Meerjarenplan Basiseducatie: Focus op geletterdheid.*
49 Ibidem.
50 Directie Onderwijs Aruba (2019). *Plan Educacion Nacional 2030, De lerende in de digitale samenleving*
51 Ibidem.
52 Ibidem.
53 Ibidem.
54 D. Emerencia (2021). *Deelbeleid. Structuren, Processen en Randvoorwaarden voor het Arubaanse Beroepsonderwijs*
55 https://www.ea.aw/pages/wp-content/uploads/z/zittenblijven/Notitie-Positieve-maatregelen-voor-afschaffing-en-vermindering-van-Zittenblijven-okt-2019-1.pdf
56 Dienst Inspectie van het Onderwijs (2018). *Jaarverslag 2017-2018 Algemeen Voortgezet Onderwijs*
57 https://www.gobierno.aw/document.php?m=15&fileid=13181&f=1912429314ef037c7821b87efeb372be&attachment=0&c=18541
58 https://www.ea.aw/pages/wp-content/uploads/pdf/doc-pub/l/lv_kwijtschelding-studieschuld-ab-2017-no-47-170714.pdf
59 https://www.ea.aw/pages/studia/arubalening-portal/
60 https://www.gobierno.aw/document.php?m=15&fileid=45079&f=6f12c3cb5f6e90d9acf37d4eac255c2a&attachment=0&c=18556
61 https://www.gobierno.aw/document.php?m=15&fileid=45076&f=9384a220b592925f138caec120595d57&attachment=0&c=18553
62 https://www.gobierno.aw/document.php?m=15&fileid=13204&f=1fa05ea8e888e38bd544800e540ed481&attachment=0&c=18559
63 https://www.gobierno.aw/gobernacion/13-ensenansa-y-cultura_3739/item/1301-kleuteronderwijs_18595.html
64 https://www.gobierno.aw/gobernacion/13-ensenansa-y-cultura_3739/item/1302-basisonderwijs_18596.html
65 https://www.ea.aw/pages/wp-content/uploads/pdf/ley/vo/1303gt91.035.pdf
66 D. Emerencia (2021). *Deelbeleid. Structuren, Processen en Randvoorwaarden voor het Arubaanse Beroepsonderwijs.*
67 https://www.ea.aw/pages/wp content/uploads/pdf/leerplicht/130411_verzuimregistratieencodes.pdf
68 https://www.ea.aw/pages/nederlands/organisatiestructuur/
69 https://www.gobierno.aw/gobernacion/13-ensenansa-y-cultura_3739/item/1307-toezicht-op-het-onderwijs_18611.html
70 Ministerie van Onderwijs Aruba (2007). *The Learner, A Strategic National Education Plan 2007-2017*





Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

---

[71] Directie Onderwijs Aruba (2019). *Plan Educacion Nacional 2030, De lerende in de digitale samenleving.*
[72] Landsverordening voortgezet onderwijs, art. 97.
[73] Ibidem.
[74] https://www.ea.aw/pages/nederlands/toezicht-op-onderwijs/
[75] Landsverordening kleuteronderwijs, art. 74.
[76] https://www.ea.aw/pages/wp-content/uploads/b/BO_Nationaal-Beleid-Beroepsonderwijs-Aruba-goedgekeurd-op-2018-03-29.pdf
[77] Census 2020 results - News - News - Aruba Governance (government.aw)
[78] https://cbs.aw/wp/wp-content/uploads/2020/12/QDB1220.pdf
[79] CBS (2019). *Aruba 50 jaar sociaal-demografische ontwikkelingen*. Oranjestad: CBS, CBS (2020). *Wie zijn we? Demografische karakteristieken van de bevolking van Aruba*. Oranjestad: CBS
[80] https://cbs.aw/wp/index.php/category/population/education/
[81] Ibidem.
[82] CBS Aruba (2016). *Income and Expenditure Survey 2016, Na unda mi placa ta bay*
[83] CBS (2020) Wie zijn we? *Demografische karakteristieken van de bevolking van Aruba*. Oranjestad: CBS
[84] Ministerie van Onderwijs Aruba (2007). *The Learner, A Strategic National Education Plan 2007-2017*
[85] Dienst Inspectie van het Onderwijs (2018). *Jaarverslag 2017-2018 Algemeen Voortgezet Onderwijs*
[86] https://cbs.aw/wp/index.php/category/labour/labour-labour/
[87] Ministerie van Onderwijs Aruba (2007). *The Learner, A Strategic National Education Plan 2007-2017*
[88] Directie Onderwijs Aruba (2019). *Plan Educacion Nacional 2030, De lerende in de digitale samenleving*
[89] Directie Economische Zaken, Handel en Industrie (2010). *National Integrated Strategic Plan, Action Plan 2010-2013, Nos Aruba 2025*
[90] Central Bank of Aruba (2018). *Innovation Policy Framework 2013, Isla Innovativo*
[91] V. Scholing-Pietersz en A. Tromp-Wouters (2019). *Taalbeleid voor een nieuw traject in het avo*
[92] Committee Economic Recovery and Innovation Aruba (2020). *Repositioning Our Sails: Aruba's Mission Driven Model for Economic Recovery & Resilience*
[93] UNESCO (2020). http://data.uis.unesco.org/index.aspx?queryid=121
[94] International Monetary Fund. Fiscal Affairs Dept. (2018). *The Kingdom of the Netherlands-Aruba : Technical Assistance Report-Towards a Sustainable Tax System*
[95] Committee Economic Recovery and Innovation Aruba (2020). *Repositioning Our Sails: Aruba's Mission Driven Model for Economic Recovery & Resilience*
[96] CBS (2019). *Aruba 50 jaar sociaal-demografische ontwikkelingen*. Oranjestad: CBS, CBS (2020). *Wie zijn we? Demografische karakteristieken van de bevolking van Aruba*. Oranjestad: CBS
[97] Ibidem.
[98] Ibidem.
[99] Casteren, W. van, Cuppen, J., Termorshuizen, T. Sacré, R., Vegt, J. van der, Klooster, N. van 't & Leeuwen, J. van (2021). *Studiesucces en – ervaringen van studenten uit de Caribische delen van het Koninkrijk*. Nijmegen: Researchned
[100] https://www.ea.aw/pages/wp-content/uploads/pdf/nota/visiestuk_interneleerlingenzorg_po_dea_oktober2010.pdf
[101] Ibidem.
[102] Nationale ombudsman (2020). *Kopzorgen van Caribische studenten. Een onderzoek naar knelpunten die studenten uit het Caribisch deel van het koninkrijk ervaren als zij in Nederland (gaan) studeren of in Nederland hebben gestudeerd.* Den Haag: Nationale ombudsman
[103] Casteren, W. van, Cuppen, J., Termorshuizen, T. Sacré, R., Vegt, J. van der, Klooster, N. van 't & Leeuwen, J. van (2021). *Studiesucces en – ervaringen van studenten uit de Caribische delen van het Koninkrijk*. Nijmegen: Researchned

[104] o.a. gesprekken met werkgevers en CBS (2019). *Aruba 50 jaar sociaal-demografische ontwikkelingen*. Oranjestad: CBS, CBS (2020). *Wie zijn we? Demografische karakteristieken van de bevolking van Aruba*. Oranjestad: CBS

[105] DEA (2018). Spelenderwijs Ontdekken: De eerste stap op weg naar levenslang leren. Adviesnota Voorschoolse ontwikkeling. ww.ea.aw/pages/wp-content/uploads/2018/06/VSO_adviesnota-VSO-maart-2018-beh-stuk-dd-20-03-18-nr-DO-10828.pdf

[106] https://cbs.aw/wp/index.php/category/population/education/

[107] SER (2015). *Drempels inzake de doorstroom binnen het onderwijssysteem*. Oranjestad: SER

[108] Directie Onderwijs Aruba (2019). *Rapport & Aanbevelingen ten behoeve van de Vertaalslag van het Onderwijsbeleid naar Meetbare Indicatoren*

[109] Memorie van Toelichting van de Landsverordening voorgezet onderwijs, Landsverordening tot wijziging van de Landsverordening voortgezet onderwijs AB 1989 no GT 103





Appendix A – Registratiesysteem kengetallen

In deze bijlage hebben we een overzicht opgenomen van data die een plek zouden kunnen krijgen in het registratiesysteem dat gerichte sturing en monitoring van het onderwijs mogelijk moet maken. Het werkverband zal een selectie maken van data die in de eerste dan wel in een latere fase opgenomen worden.

<u>Allocatie</u>
Instroomkenmerken per sector:
- Aanleverende scholen: school-id (bv. brin), niveaus toeleverend onderwijs (bv. mavo/havo/vwo); postcode, denominatie e.d. (koppelen via centraal bestand)
- Instromende leerlingen: scores op nationale doorstroomtoets en instaptoetsen voor toegang; achtergrondkenmerken (geslacht, leeftijd, thuistaal, woonregio/postcode e.d.)
- Inschrijvingskenmerken (gegevens per schooljaar): positie leerling (waar ingeschreven; zelfde opleiding / andere opleiding / geen opleiding)*

*Jaarlijkse informatie over de positie van een leerling biedt in principe de mogelijkheid om een cohort te volgen. Risico's zijn eigen keuzes per sector en dubbeltellingen. Raadzaam dat Directie Onderwijs en de inspectie van het onderwijs met data-experts van DUOS spreken over een slimme aanpak.

<u>Kwalificatie</u>
- Gewogen gemiddelden eindexamencijfers vo
- Gewogen gemiddelden doorstroomtoetscijfers po (objectief genormeerd)

<u>Socialisatie</u>
- Schorsingen en verwijderingen
- data over pesten (enquêtes, objectief genormeerd)
- resultaten t.a.v. sociale competenties (LVS, objectief genormeerd).
- inspectieoordelen over de socialisatie door scholen en opleidingen

<u>Financiering</u>
- Vergelijking tussen begroting en resultaten: rijksbijdragen, personeelslasten
- Kengetallen onderwijsinstellingen: rentabiliteit, solvabiliteit, liquiditeit, huisvestingsratio
- Ontwikkelingen (zowel terugkijkend als vooruitkijkend) bij onderwijsinstellingen in onder andere:
    - Afschrijvingen
    - Huisvestingslasten
    - Personeelslasten
    - Overige lasten (bijv. ICT/leermiddelen)
    - (Overige) baten
    - Voorzieningen
    - Lang- en kortlopende schulden
    - Eigen vermogen
    - Liquide middelen
- Verdeling inkomsten/uitgaven: waar komen middelen vandaan (rijksbijdragen, ouderbijdragen, overig); waar gaat het geld naartoe (personeel, huisvesting, overig)
- Verhouding personeelslasten/totale baten (per sector)
- Verhouding rijksbijdragen/totale baten (per sector)
- Verhouding investeringen/totale baten (per sector)

- Verhouding privaat en publiek vermogen

<u>Overige voorwaarden</u>
- Ontwikkelingen in ziekteverzuim personeel
- Ontwikkelingen en verhoudingen inhuur, vast- en tijdelijk personeel
- Ontwikkelingen in aantallen onderwijs ondersteunend personeel
- Salaris personeel
- Onvervulde vacatures
- Aantal onbevoegden met dispensatie
- Leeftijd leermiddelen
- Aanwezigheid ICT voorzieningen



Dienst Inspectie van het Onderwijs



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Appendix B – Voorbeeldscenario's taalbeleid

In deze bijlage schetsen we twee beknopte voorbeeldscenario's, bedoeld om de gedachten rond dit scenario-denken te scherpen. Er wordt hier dus geen voorkeur voor een scenario uitgesproken. Bovendien zijn meerdere alternatieve scenario's denkbaar.

Scenario 1: De centrale uitstroomambitie is vervolgonderwijs in Nederland
In dit scenario is het onderwijs er primair op gericht dat leerlingen succesvol vervolgonderwijs kunnen volgen in Nederland. Nu volgt ongeveer 50 procent van de mbo-, havo- en vwo-gediplomeerde leerlingen een vervolgopleiding in Europees Nederland. Deze beleidskeuze is erop gericht voor een groter deel van de leerlingen mogelijk te maken dat zij vervolgonderwijs volgen en succesvol afronden in Nederland. Dit houdt onder andere in dat de eindtermen en onderwijsmethoden van het Arubaanse onderwijs goed aansluiten op het Nederlands onderwijs.

Bij implementatie van deze beleidskeuze is het taalbeleid er in elk geval op gericht dat leerlingen de Nederlandse taal dusdanig machtig zijn dat zij 1) aan de instroomeisen van het Nederlandse vervolgenonderwijs voldoen en 2) niet gebukt gaan onder taalgerelateerde belemmeringen in het voortzetten van de onderwijsloopbaan. Dit vereist in de eerste plaats dat overgangen tussen (en binnen) onderwijssoorten optimaal zijn georganiseerd, waarbij uit- en instroomniveau voor wat betreft de Nederlandse taal overeenkomen. Dit voorkomt dat leerlingen bijvoorbeeld vastlopen of niet worden toegelaten in het voorgezet onderwijs omdat zij de Nederlandse taal onvoldoende beheersen. Dit vereist in de tweede plaats dat er voldoende lesmateriaal en gevalideerde methoden, en voldoende taalvaardige leraren beschikbaar zijn op de scholen om een dergelijke doorlopende leerlijn te garanderen.

Bij de inrichting van het taalbeleid dient voorts rekening te worden gehouden met de voornaamste thuistaal van jonge leerlingen en de samenstelling van de leerlingenpopulatie, om vroege achterstanden te voorkomen en kansengelijkheid te bevorderen. Dit betekent dat de manier waarop de Nederlandse taal wordt geleerd, afgestemd dient te worden op de startsituatie van het kind, waar mogelijk onderbouwd door wetenschappelijk inzicht. Stel, ter illustratie, dat onderhavige beleidskeuze gepaard gaat met Nederlands als instructietaal, dan dient de lerarenopleiding hierbij aan te sluiten. Dit betekent dat er voldoende leraren opgeleid worden die de Nederlandse taal op het gewenste niveau beheersen en in staat zijn te voldoen aan de didactische behoeften van de leerlingen. In dit voorbeeld is het bovendien noodzakelijk om vanuit de overheid draagvlak te creëren voor het Nederlands als instructietaal tegen de achtergrond van de culturele identiteit die in Aruba sterk verbonden is aan het Papiamento. Hierbij kan het raadzaam zijn ouders, docenten en andere stakeholders voor te lichten over de kansen die het taalbeleid de nieuwe generatie leerlingen biedt, waarbij de waarde van Papiamento niet ter discussie wordt gesteld. Het scheppen van mogelijkheden voor ouders die het Nederlands niet machtig zijn, om hun kinderen in het onderwijs te ondersteunen, verdient aandacht.

Tenslotte zijn er los van taalbeleid ander factoren die aandacht behoeven om de aansluiting tussen het Arubaanse en Europees Nederlandse onderwijs te verbeteren. Deze worden opgenomen in andere aanbevelingen, maar raken bijvoorbeeld aan de benodigde studievaardigheden in de Nederlandse setting, de motivatie om in Nederland te gaan studeren, en de gebrekkige voorbereiding op leven en studeren in een andere cultuur.

Scenario 2: De centrale uitstroomambitie is een sterkere lokale kenniseconomie

In dit scenario is het onderwijs gericht op een grotere doorstroom naar het hoger onderwijs en verbreding van het lokale aanbod binnen het hoger onderwijs om meer uitstroommogelijkheden te creëren. Hierbij is de verwachting dat dit op termijn kan leiden tot meer arbeidsposities voor hoger opgeleiden en minder outsourcing naar het buitenland. Of deze verwachting realistisch is moet blijken omdat voor de invulling van arbeidsposities het opleidingsniveau niet altijd doorslaggevend is.

Bij implementatie van deze beleidskeuze is het taalbeleid in elk geval gericht op voldoende beheersing van de onderwijstaal in het hoger onderwijs, ongeacht waar dat hoger onderwijs wordt gevolgd. Deze taal moet voldoende toegang geven tot het verwerven van kennis, namelijk tot lesmateriaal en secundaire bronnen. Binnen het hoger onderwijs lijkt het voor de hand liggen dat Nederlands en Engels, maar niet het Papiamento, om die reden de voorkeur heeft als onderwijstaal. Tegelijkertijd zal voor een groot deel van de leerlingenpopulatie mavo of beroepsonderwijs gelden als het maximale uitstroomniveau. Een aanmerkelijk deel van de leerlingen dat vervolgens uitstroomt naar de lokale arbeidsmarkt zal primair of voldoende uit de voeten kunnen met Papiamento als voertaal. Stel, ter illustratie, dat onderhavige beleidskeuze gepaard gaat met een twee-stromenbeleid voor twee of meertalig onderwijs, dan dienen enkele consequenties hiervan onderkend en ondervangen te worden. Zo betekent dit dat het onderwijssysteem in een zeker leerjaar duaal wordt, waardoor de doorgaande lijn doorgaans enkel gewaarborgd wordt bij een schoolovergang naar een school met dezelfde onderwijstaal. Dit impliceert dat de kans om door te stromen naar hoger onderwijs mogelijk al op jonge (basis)school leeftijd wordt verkleind en leerlingen vanaf het gekozen leerjaar minder keuzevrijheid genieten. Aan de andere kant biedt het duaal onderwijssysteem de gelegenheid voor specialisatie van docenten (taalvaardigheid) en het onderwijsaanbod (bijvoorbeeld lesmateriaal) hetgeen de algehele onderwijskwaliteit ten goede kan komen. In het implementatieplan wordt verantwoord welk evenwicht de beleidskeuze nastreeft tussen enerzijds het verhogen van doorstroomkansen en anderzijds de inrichting van een duaal systeem, en wat dit betekent voor het onderwijsplan.

Appendix C – Overzicht gesprekspartners

Voor de doorlichting hebben de inspecties gesprekken (op locatie) gevoerd met verschillende stakeholders waaronder beleidsmakers, schoolbesturen en scholen. Bij de bezochte scholen is er naast de directie waar mogelijk gesproken met leraren en leerlingen. Zie hieronder opgenomen een overzicht van de gesprekspartners.

Schoolbesturen

- Dienst Publieke Scholen (DPS)
- Stichting Katholiek Onderwijs Aruba (SKOA)
- Stichting Voortgezet Onderwijs Aruba (SVOA)
- Stichting Onderwijs van de Advent Zending Aruba (SOAZA)

Schoolinstellingen

- Mon Plaisir College MAVO
- Mon Plaisir Basisschool
- Universiteit van Aruba
- Dornasol
- Prinses Amalia Basisschool
- Scol Basico Xander Boogaerts Basisschool
- C.G. Abraham de Veer School MAVO
- Colegio EPI
- Scol Practico pa Ofishi, SPO
- Educacion Profesional Basico (EPB)
- Colegio Arubano
- Instituto Pedagogico Arubano (IPA)
- Scol Dununman
- Caiquetio School
- Colegio Conrado Coronel
- Graf Von Zinzendorf Basisschool
- Scol Basico Washington
- Colegio San Antonio

Instanties overheid Aruba

- Dienst Uitvoering Onderwijs Subsidies (DUOS)
- Bureau Leerplicht
- Departamento di Enseñansa Aruba, DEA (Directie Onderwijs)
- Centrale Accountantsdienst (CAD)
- Multidisciplinair Centrum (MDC)
- Centraal Bureau Statistiek (CBS)
- Directie Arbeid en Onderzoek (DAO)
- Departamento Recurso Humano (DRH)
- Departement voor personeelszaken van de overheid
- Departamento Pa Labor (DPL)
- Departamento di Mucha y Hoben (departement voor jeugdzaken)
- Fundashon Pa Nos Muchanan (FPNM)
- Coördinatiegroep voor het Integraal Taalbeleid Onderwijs





Overige instanties (bedrijfsleven/vakbonden)

- Aruba Tourism Authority (ATA)
- Aruba Hotel And Tourism Association (AHATA)
- Costa Linda Resort en de Aruba Timeshare Association (ATSA)
- Setar (Telecommunicatiebedrijf)
- SIMAR (Vakbond van Leerkrachten Aruba)
- Plus Accountants
- Projectgroep actualisatie onderwijswetgeving